

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak

Uniwersytet Zielonogórski

BAS-2697/16

Warszawa, 20 grudnia 2016 r.

**Opinia na temat zgodności z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu kontynuacji
w dniu 16 grudnia 2016 r. 33 posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej**

1. Wprowadzenie

W dniu 16 grudnia 2016 r. na skutek zablokowania mównicy sejmowej przez posłów klubów opozycyjnych i uniemożliwianiem prowadzenia obrad przez Marszałka Sejmu Marszałek podjął decyzję o kontynuacji posiedzenia w Sali Kolumnowej im. Kazimierza Pużaka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Działania zakłócające obrady Sejmu zdarzały się już wcześniej w polskiej praktyce parlamentarnej i na ten temat istnieją opracowania mogące mieć znaczenie dla niniejszej opinii. Prezentowane w nich poglądy cieszą się akceptacją w nauce prawa i mogą być pomocne w rozważaniach na temat zgodności z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu kontynuacji 33 posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej.

2. Kompetencje Marszałka Sejmu dotyczące przewodniczenia obradami Sejmu i obowiązki posłów podczas obrad

Konstytucja powierzyła przewodniczenie obradami Sejmu organowi jednoosobowemu – Marszałkowi Sejmu. Wskazane w art. 110 ust. 2 Konstytucji RP kompetencje Marszałka Sejmu bardziej szczegółowo określa Regulamin Sejmu (zwłaszcza art. 10). Zadania wymienione w Konstytucji uzupełnia on o: zwoływanie posiedzeń Sejmu, czuwanie nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów, czuwanie nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń, sprawowanie pieczy nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu. Marszałek Sejmu lub w jego zastępstwie wicemarszałek przy pomocy dwóch sekretarzy kieruje obradami Sejmu. Kierujący czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń i wydaje stosowne polecenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej. W nauce prawa podkreśla się, że „Marszałek Sejmu jako przewodniczący obradom Sejmu (art. 110 ust. 2 Konstytucji) ma z mocy regulaminu Sejmu różnego rodzaju uprawnienia, zwłaszcza dyscyplinujące wobec posłów w trakcie posiedzenia i obrad Sejmu”¹.

Troska o niezakłócony tok pracy Sejmu jest nie tylko obowiązkiem Marszałka, ale również i posłów. Wyraźnie stanowi to Regulamin Sejmu stanowiąc w art. 7 ust. 4 – „Do podstawowych obowiązków posła należy w szczególności: 1) udział w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych; 2) stosowanie się do wynikających z Regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu”. Regulamin Sejmu określa też sposób zachowania posłów na Sali obrad wskazując w art. 7 ust. 1 – „Posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany. Na posiedzeniach Sejmu posłowie zajmują stałe, wyznaczone miejsca na sali posiedzeń”. Regulamin Sejmu przewiduje też w art. 23 kary w przypadku uniemożliwiania przez posła pracy Sejmu lub jego organów, a w szczególności niezastosowania się przez posła do polecenia Marszałka Sejmu przywołującego posła „do porządku”.

W stosunku do posłów zakłócających porządek obrad marszałek ma prawo przywołać ich „do porządku”, a jeżeli dopuścili się ciężkiego naruszenia porządku

¹ J. Mordwiłko, *Uprawnienia Marszałka Sejmu wynikające z art. 10 ust.1 pkt. 12 regulaminu Sejmu w zakresie udzielania posłom pomocy w wykonywaniu przez nich zadań*, Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, Wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, t. I, s. 94.

obrad – ma prawo przywołać ich „do porządku z zapisaniem do protokołu”. Gdyby poseł nadal zakłócał posiedzenie, Marszałek może wykluczyć go z posiedzenia. Jeżeli mimo to poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek zarządza przerwę w obradach. Od decyzji Marszałka poseł może odwołać się do Prezydium Sejmu, które niezwłocznie rozstrzyga sprawę po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Decyzja ta jest ostateczna.

W nauce prawa aprobowane jest powszechnie stanowisko głoszące, że „Skoro uprawnienie do sprawowania pieczy nad spokojem i porządkiem obejmuje cały obszar należący do Sejmu to należałoby wnosić, że dotyczy to także Sali obrad plenarnych i wszystkich innych pomieszczeń sejmowych”².

W razie uniemożliwienia przez posła lub grupę posłów normalnego funkcjonowania Sejmu regulamin izby nie określa jednoznacznie kompetencji Marszałka nakładając wszak na niego (art. 175 ust. 1) obowiązek czuwania nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń. W tym kontekście należy zgodzić się z P. Winczorkiem, który formułuje następujące stanowisko: „Użycie przez Marszałka Straży Marszałkowskiej celem przywrócenia porządku i spokoju w izbie jedynie na podstawie upoważnienia ujętego w art. 10 ust. 3 regulaminu wywołuje u części posłów wątpliwości [...]. Moim zdaniem wątpliwości te są bezzasadne [...]”³. Równocześnie jednak P. Winczorek stwierdza: „Korzystanie [...] z pomocy Straży Marszałkowskiej jest ostatecznością, której lepiej unikać”⁴.

3. Pojęcie obrad Sejmu

Pojęcie to ma swoje utrwalone znaczenie. Trafnie ujął je J. Mordwiłko pisząc: „Obrady [...] to ‘zbiorowe omawianie jakichś spraw, radzenie nad czymś’. Konstytucja a za nią regulamin Sejmu nakazuje izbie ‘obradować’, a więc prowadzić dialog, rozmowę wskazując iż podstawowym środkiem i formą prac izby ma być omawianie spraw. Sposobem dialogu (rozmowy, omawiania) pomiędzy ludźmi są ich wypowiedzi, a więc nie czyny, czy kreowanie zdarzenia. [...] omawiania spraw nie stanowią zatem i nie kształtują treści obrad [...] czyny, zdarzenia, działania

² M. Granat, *Ocena uprawnień Marszałka Sejmu w zakresie zaprowadzenia porządku na sali obrad plenarnych (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, Regulamin ..., t. II, s. 416.

³ P. Winczorek, *O zmianach przepisów dotyczących uprawnień Marszałka w kwestii zapewnienia porządku na Sali posiedzeń izby*, Regulamin ..., t. II, s. 410.

⁴ Ibidem s. 411

demonstracyjne, które są związane z takimi prawnymi instytucjami jak manifestacje, zgromadzenia publiczne itp.”⁵.

Warto przy tym zauważyć, że J. Mordwiłko nawiązując do art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora traktuje prawo do uczestniczenia w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm w sposób ścisły. Nie są to sprawy „jakiiegolwiek”. Marszałek „musi przewodnicząc obradom dbać, aby zachowana była wewnętrzna wartość (koherentność) dyskusji oraz by nie uszczuplono powagi dyskusji czyli nie deprecjonowano jej znaczenia merytorycznego”.⁶

Marszałek Sejmu ma więc wynikający z art. 110 ust. 2 Konstytucji i z art. 175 Regulaminu Sejmu obowiązek takiego przewodniczenia obradami Sejmu aby nie dopuszczać do wypowiedzi odbiegających od tematu obrad nad danym punktem porządku posiedzenia. Dyskusja podczas obrad plenarnych nie może być oderwana od meritum omawianej sprawy. W momencie, w którym w dniu 16 grudnia 2016 r. zakłócone zostały obrady był to budżet państwa.

4. Zgodność z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu przeniesienia obrad Sejmu podczas 33 posiedzenia Sejmu do Sali Kolumnowej

Grupa posłów podczas 33 posiedzenia Sejmu podjęła działania nie mieszczące się w zakresie treściowym obrad Sejmu – wystąpienia niektórych posłów nie dotyczyły ustawy budżetowej a innych problemów – m.in. regulacji dotyczącej środków masowego przekazu. Posłowie naruszyli tym samym omówione wyżej obowiązki wynikające z Regulaminu Sejmu. Działania te nie miały ponadto formy związanej z obradami przyjmując formę demonstracji, okupacji mównicy itp., a z Regulaminu Sejmu wyraźnie wynika, jak powinien zachowywać się poseł na Sali obrad – określa je m.in. powołany wyżej art. 7 Regulaminu. Grupowe zajmowanie mównicy czy też innych miejsc na Sali plenarnej nie tylko nie ma uzasadnienia w przepisach regulaminowych, ale jest z nimi niezgodne. Jeżeli poseł lub posłowie są niezadowoleni z niektórych dyscyplinujących rozstrzygnięć Marszałka podejmowanych w związku z prowadzeniem przez niego obrad mogą skorzystać z przysługujących im środków prawnych przewidzianych w Regulaminie Sejmu. Po ich wyczerpaniu zobowiązani są do zastosowania się do tych rozstrzygnięć

⁵ J. Mordwiłko, *Interpretacja art. 175 regulaminu Sejmu*, Regulamin ..., t. II, s. 422.

⁶ Ibidem s. 421.

i uczestniczenia w obradach.

Wobec podjęcia tych działań Marszałek Sejmu dla zachowania powagi i porządku na sali posiedzeń musiał podjąć kroki zapewniające kontynuację obrad. Zwrócił się z prośbą do przewodniczących wszystkich klubów o umożliwienie prowadzenia obrad w sali plenarnej. Wobec nieskuteczności tego apelu traktując skorzystanie z pomocy Straży Marszałkowskiej jako niewskazane⁷ znalazł mniej dolegliwe dla posłów rozwiązanie pozwalające lepiej zabezpieczyć powagę izby. Zdecydował o przeniesieniu posiedzenia do innej sali.

Było to zgodne z dotychczasową praktyką parlamentarną dopuszczającą odbywanie posiedzenia poza salą plenarną, gdy istniały przeszkody w korzystaniu z niej (np. ze względu na remont). W przeszłości obrady odbywały się już w Sali Kolumnowej. Podejmując tę decyzję Marszałek wykonywał swój konstytucyjny obowiązek przewodniczenia obradami Sejmu obejmujący m.in. wskazanie miejsca obrad wobec niemożliwości niezakłóconego odbywania obrad w Sali plenarnej.

Wszyscy posłowie zostali poinformowani sms-em o godzinie i miejscu wznowienia obrad Sejmu w Sali Kolumnowej im. Kazimierza Pużaka. Informacja ta była również wyświetlana na ekranach w sali plenarnej. Oznacza to, że każdy z posłów pragnących uczestniczyć w kontynuowanych obradach mógł to uczynić.

Uwzględniając warunki techniczno-organizacyjne istniejące w Sali Kolumnowej Marszałek Sejmu podjął, na podstawie art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu, decyzję o zarządzeniu głosowania poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy. W tym celu Sala Kolumnowa została podzielona na sektory z wyznaczonymi sekretarzami. Marszałek Sejmu ogłaszał wynik głosowania na podstawie protokołów przedstawianych przez sekretarzy. Wyniki wszystkich głosowań ogłaszane przez Marszałka Sejmu jednoznacznie świadczyły o tym, że głosowania przeprowadzane były przy zachowaniu konstytucyjnego kworum. Należy tu zaznaczyć, że liczenie głosów i kworum z wyłączeniem urządzeń elektronicznych jest jednym ze sposobów przewidzianych przez Regulamin Sejmu.

Warunki techniczno-organizacyjne mogły też być powodem ograniczenia transmisji z obrad tylko do przekazu zapewnionego przez kamery sejmowe. Nie stanowiło to naruszenia jawności obrad, gdyż każda ich część była transmitowana i jest możliwa do odtworzenia.

⁷ Zob. cytowana wyżej wypowiedź P. Winczorka o ostatecznym charakterze tego środka.

5. Konkluzja

Kontynuacja w dniu 16 grudnia 2016 r. 33 posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej była w pełni zgodna z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu.

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Dr hab. Paweł Sobczyk, prof. UO

Zakład Prawa Konstytucyjnego i Wyznaniowego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Opolskiego

BAS-2697/16

Warszawa, 20 grudnia 2016 r.

**Opinia prawno-konstytucyjna dotycząca legalności kontynuacji
33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Opinia została przygotowana na pilne zlecenie Biura Analiz Sejmowych z 18 grudnia 2016 r. Stanowi ona wyłącznie wyraz osobistych i subiektywnych poglądów naukowych autora. Jednocześnie autor nie gwarantuje podzielenia poglądów naukowych wyrażonych w niniejszej opinii przez inne podmioty, w szczególności przez organy władzy ustawodawczej i innych ekspertów.

Opinia powstała w oparciu o stan faktyczny i stan prawny na dzień jej sporządzenia.

Stan faktyczny – niezbędny dla sporządzenia niniejszej opinii – został ustalony na podstawie Notatki w sprawie kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, sporządzonej przez Szefa Kancelarii Sejmu Panią Agnieszkę Kaczmarską (<http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=3F5C82AD69E7F0B4C125808D005E0DEC>, dostęp 18.12.2016 r.).

Mając na uwadze temat opinii określony przez Zamawiającego w jej tytule oraz problematykę będącą przedmiotem przywołanej *Notatki*, w opinii zostały uwzględnione następujące zagadnienia:

- 1. Decyzja Marszałka Sejmu w sprawie kontynuacji posiedzenia w Sali Kolumnowej im. Kazimierza Pużaka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**
- 2. Decyzja Marszałka Sejmu w sprawie zarządzenia głosowania poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy**
- 3. Zmiana sposobu głosowania na wniosek formalny posła Jacka Sasina**
- 4. Konkluzje**

1. Decyzja Marszałka Sejmu w sprawie kontynuacji posiedzenia w Sali Kolumnowej im. Kazimierza Pużaka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Jak wynika z *Notatki w sprawie kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, sporządzonej przez Szefa Kancelarii Sejmu Panią Agnieszkę Kaczmarską (pkt 1, dalej: *Notatka*), „W związku z uniemożliwianiem przez posłów klubów opozycyjnych pracy Sejmu Marszałek Sejmu podjął decyzję o kontynuacji posiedzenia w Sali Kolumnowej im. Kazimierza Pużaka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Posiedzenie Sejmu w Sali Kolumnowej zostało przeprowadzone przy zachowaniu konstytucyjnych i regulaminowych wymogów”. Przed podjęciem decyzji w tej sprawie, Marszałek Sejmu na posiedzeniu Konwentu Seniorów w dniu 16 grudnia 2016 r. o godz. 21.00, zwrócił się z prośbą do przewodniczących wszystkich klubów o umożliwienie prowadzenia obrad w sali plenarnej. W związku z „brakiem reakcji”, Marszałek Sejmu podjął decyzję o zmianie miejsca posiedzenia Sejmu. Wszyscy posłowie zostali poinformowani o godzinie i miejscu wznowienia obrad Sejmu za pośrednictwem ekranów na sali plenarnej oraz sms-ów (por. *Notatka*, pkt 2).

Mając na uwadze powyżej przedstawiony stan faktyczny, należy odnotować, iż zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji RP, „Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz”. W ten sposób polski ustrojodawca określił trzy podstawowe zadania Marszałka Sejmu, który jest konstytucyjnym organem kierowniczym izby oraz organem pełniącym wiele funkcji zewnętrznych (druga osoba w państwie). Zadania te zostały dookreślone w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu (M.P. z 2016 r. poz. 1178, dalej: Regulamin Sejmu). Z art. 10 ust. 1 Regulaminu Sejmu wynika m.in., że Marszałek Sejmu „1) stoi na straży praw i godności Sejmu, [...] 4) przewodniczy obradom Sejmu, 5) czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów, [...] 7) zwołuje Konwent Seniorów i przewodniczy jego obradom”.

Ponadto w kontekście prowadzonych rozważań na temat legalności kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej należy odnotować treść art. 175 Regulaminu Sejmu, z którego wynika, że „Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń”.

Marszałek Sejmu, w sytuacji „okupowania/blokowania” przez kilkudziesięciu posłów mównicy sejmowej, nie podjął decyzji o użyciu Straży Marszałkowskiej. Należy bowiem mieć na uwadze, iż z art. 127 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 552 ze zm.) wynika, że ochrona Sejmu i Senatu polega m.in. na ochronie obiektów i urządzeń pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu (pkt 1) oraz wykonywaniu zarządzeń porządkowych Marszałka Sejmu wydanych na podstawie regulaminu Sejmu (pkt 4). Zdarzało się w najnowszej historii Sejmu, że posłowie okupujący mównicę sejmową byli siłą z niej usuwani (tak np. w odniesieniu do posła Gabriela Janowskiego 17.10.2002 r.: „Po kilkunastu godzinach okupacji sejmowej sali obrad, dzisiaj nad ranem poseł Gabriel Janowski (LPR) został z niej usunięty siłą przez Straż Marszałkowską. – Zostałem wyrzucony. Usuwało nas około 60 strażników, oczywiście koledzy mnie bronili, była bitwa, ale nie mieliśmy szans”, http://fakty.interia.pl/news-usuniecie-posla-gabriela-janowskiego-z-sejmu,nld,792486#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox, dostęp 18.12.2016 r.). Marszałek Sejmu Marek Kuchciński nie zdecydował się na

takie radykalne rozwiązanie, a „jedynie” – po posiedzeniu Konwentu Seniorów i „braku reakcji” – podjął decyzję o zmianie miejsca posiedzenia Sejmu.

Zwrócić należy także uwagę, że Marszałek Sejmu, który m.in. „czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów” stanął – w związku z sytuacją zaistniałą w Sejmie 16 grudnia 2016 r., a polegającą na blokowaniu przez posłów mównicy sejmowej – wobec niezwykle trudnej decyzji. Należy bowiem mieć na względzie, że na ten dzień (ostatni dzień ostatniego posiedzenia Sejmu w roku kalendarzowym 2016) zaplanowano m.in. niezwykle ważne głosowania w siódmym punkcie porządku dziennego „Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2017” (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII Kadencja, Porządek dzienny 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r. (po zmianach), <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PorzadekObrad.xsp>, dostęp 18.12.2016 r.).

Podnieść także należy, że w Regulaminie Sejmu uchwałodawca posługuje się dwoma zwrotami na określenie sali, w której odbywają się posiedzenia Sejmu. I tak, w art. 1 ust. 3 występuje zwrot „sala obrad”, natomiast w art. 7, art. 170 ust. 4, art. 172 ust. 2 pkt 3 oraz w art. 175 ust. 1 i 5 mowa jest o „sali posiedzeń”. Uchwałodawca nie dookreślił przy tym, o jaką konkretnie salę sejmową chodzi. W Regulaminie Sejmu nie został także sformułowanych zakaz odbywania obrad poza salą obrad i salą posiedzeń. *A contrario*, można uznać, że w szczególnej sytuacji – a taką niewątpliwie były działania podjęte przez posłów opozycji parlamentarnej – obrady mogą być prowadzone poza „Salą Posiedzeń Sejmu” – nazwa zgodna z http://spacer.sejm.gov.pl/wirtualny_spacer/sejm.wkraj.pl/start.html, dostęp 18.12.2016r. W tym kontekście należy przypomnieć, że Zgromadzenie Narodowe 15 kwietnia 2016 r. zwołane na podstawie art. 114 ust. 1 w związku z art. 140 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, odbyło się w Poznaniu (<http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=zn1&dzien=1&wyp=0&view=1>, dostęp 18.12.2016r.).

2 Decyzja Marszałka Sejmu w sprawie zarządzenia głosowania poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy

Z informacji przedstawionej przez Szefa Kancelarii Sejmu 18 grudnia 2016 r. wynika, że „Z uwagi na warunki techniczno-organizacyjne istniejące w Sali

Kolumnowej Marszałek Sejmu podjął, na podstawie art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu, decyzję o zarządzeniu głosowania poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy. W tym celu Sala Kolumnowa została podzielona na sektory z wyznaczonymi sekretarzami. Marszałek Sejmu ogłaszał wynik głosowania na podstawie protokołów przedstawianych przez sekretarzy. Wyniki wszystkich głosowań ogłaszane przez Marszałka Sejmu jednoznacznie świadczyły o tym, że głosowania przeprowadzane były przy zachowaniu konstytucyjnego kworum” (*Notatka*, pkt 4). Ponadto, jak wyjaśniła pani Agnieszka Kaczmarek nie ma możliwości niezwłocznego podania wyników głosowania w Systemie Informacyjnym Sejmu, w związku z zastosowanym sposobem głosowania (por. *Notatka*, pkt 5).

W art. 188 ust. 2 Regulaminu Sejmu został określony podstawowy sposób głosowania w Sejmie: „Głosowanie jest jawne i odbywa się przez: 1) podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów, 2) użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (głosowanie imienne)”. Niemniej, w ust. 3 uchwałodawca przewidział, że „[w] razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy”.

Analiza przedstawionego stanu faktycznego pozwala na stwierdzenie, że w przypadku głosowań posłów, jakie odbyły się 16 grudnia 2016 r. po godzinie 21.00 w Sali Kolumnowej im. Kazimierza Pużaka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zaistniała sytuacja przewidziana w przywołanym art. 188 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Dlatego też decyzję Marszałka Sejmu, który zarządził głosowanie poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy uznać należy za zgodną z Regulaminem Sejmu. Podobnie – za zgodną z Regulaminem Sejmu – należy ocenić kwestię ogłoszenia wyniku głosowania przez Marszałka Sejmu na podstawie protokołów przedstawianych przez sekretarzy.

3. Zmiana sposobu głosowania na wniosek formalny pana posła J. Sasina

Podczas 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. poseł Jacek Sasin (PiS) złożył wniosek formalny o zmianę sposobu głosowania. Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, podjęło uchwałę w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu. Zastosowanie tej wykładni skutkowało znacznym ograniczeniem liczby głosowań

dotyczących projektów ustaw, w tym projektu ustawy budżetowej na 2017 r. (por. *Notatka*, pkt 6).

Treść wniosku formalnego złożonego przez posła Jacka Sasina nie jest znana autorowi opinii. W związku z powyższym należy jedynie odnotować, że z art. 184 ust. 1 Regulaminu Sejmu wynika, że „Marszałek Sejmu udziela głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia lub w związku z dyskusją jedynie dla zgłoszenia wniosku formalnego lub sprostowania błędnie zrozumianego lub nieściśle przytoczonego stwierdzenia mówcy, z zastrzeżeniem ust. 7” Przy czym, wnioski formalne mogą dotyczyć wyłącznie spraw będących przedmiotem porządku dziennego i przebiegu posiedzenia (ust. 2). Uchwałodawca do wniosków formalnych zaliczył m.in. wspomniany w *Notatce* wniosek zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania (art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu).

Odnótować także należy – w kontekście treści *Notatki* Szefa Kancelarii Sejmu – że podstawą działania Prezydium Sejmu jest art. 9 Regulaminu Sejmu. Wynika z niego, że Prezydium Sejmu to organ kolegialny, który pełni rolę pomocniczą w organizowaniu i kierowaniu pracami Izby. Składa się z Marszałka i wicemarszałków, a z głosem doradczym w posiedzeniu Prezydium Sejmu może uczestniczyć Szef Kancelarii Sejmu (art. 13 ust. 2 Regulaminu). Wśród zadań Prezydium Sejmu wyróżnia się trzy grupy: zadania związane z tokiem prac Sejmu, zadania związane z pracami komisji sejmowych oraz zadania związane z pracą komisji sejmowych. **Wspomniana w *Notatce* uchwała w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu została wydana na podstawie art. 12 pkt 3 Regulaminu Sejmu, z którego wynika, że Prezydium Sejmu „dokonuje wykładni Regulaminu Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych”.**

Mając powyższe na uwadze (przepisy Regulaminu Sejmu oraz treść *Notatki* Szefa Kancelarii Sejmu), można stwierdzić, że Marszałek Sejmu mógł udzielić głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia lub w związku z dyskusją na zgłoszenie przez posła Jacka Sasina wniosku formalnego dotyczącego zmiany w sposobie przeprowadzenia głosowania. Natomiast Prezydium Sejmu mogło dokonać wykładni Regulaminu Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych.

4. Konkluzje

Opinia prawna została sporządzona na podstawie stanu faktycznego ustalonego na podstawie jednego dokumentu, tj. *Notatki w sprawie kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, sporządzonej przez Szefa Kancelarii Sejmu Panią Agnieszkę Kaczmarską.

Zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji RP, „Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz”. Natomiast zgodnie z art. 175 Regulaminu Sejmu, „Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń”.

Marszałek Sejmu, w sytuacji „okupowania/blokowania” przez kilkudziesięciu posłów mównicy sejmowej, słusznie nie podjął decyzji o użyciu Straży Marszałkowskiej – aby nie eskalować konfliktu – do czego posiada uprawnienie na podstawie art. 127 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu.

Uchwałodawca posługuje się dwoma zwrotami na określenie miejsca, w którym odbywają się posiedzenia Sejmu: „sala obrad” i „sala posiedzeń”. W Regulaminie Sejmu nie został jednak sformułowany zakaz odbywania obrad poza salą obrad i salą posiedzeń. *A contrario*, można uznać, że w szczególnej sytuacji – a taką niewątpliwie były działania podjęte przez posłów opozycji parlamentarnej – obrady mogą być prowadzone poza „Salą Posiedzeń Sejmu”.

Z art. 188 ust. 3 Regulaminu Sejmu wynika, że „[w] razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy”. Dlatego też decyzję Marszałka Sejmu, który zarządził głosowanie poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy, należy uznać za zgodną z Regulaminem Sejmu, była zgodna z obowiązującymi przepisami.

Wspomniana w *Notatce* Szefa Kancelarii Sejmu uchwała w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu została wydana na podstawie art. 12 pkt 3 Regulaminu Sejmu, z którego wynika, że Prezydium Sejmu „dokonuje wykładni Regulaminu Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych”.

Mając powyższe na uwadze (przepisy Regulaminu Sejmu oraz treść *Notatki* Szefa Kancelarii Sejmu), można stwierdzić, że Marszałek Sejmu mógł udzielić głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia lub w związku z dyskusją na zgłoszenie

przez posła Jacka Sasina wniosku formalnego dotyczącego zmiany w sposobie przeprowadzenia głosowania. Natomiast Prezydium Sejmu mogło dokonać wykładni Regulaminu Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych.

Działania Marszałka Sejmu, ocenione w niniejszej opinii pod kątem legalności kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie stanu faktycznego ustalonego na podstawie *Notatki* Szefa Kancelarii Sejmu, uznać należy za zgodne z Regulaminem Sejmu. Należy mieć jednak na uwadze, iż Marszałek Sejmu mógł także podjąć inne decyzje – zgodne z obowiązującym stanem prawnym.

Prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak

Uniwersytet Zielonogórski

BAS-2757/16

27 grudnia 2016 r.

OPINIA

Opinia uzupełniająca do opinii na temat zgodności z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

1. Uzupełnienie opinii pierwotnej implikowane jest informacjami, które ukazały się już po jej sporządzeniu i zamieszczone zostały w stenogramie z 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r.

2. Ani Konstytucja RP ani regulamin Sejmu nie określa, gdzie ma się odbywać posiedzenie plenarne. Wobec blokady przez grupę posłów mównicy i części stołu prezydialnego Marszałek Sejmu dla zachowania powagi i porządku na sali posiedzeń podjął kroki zapewniające kontynuację obrad¹. Zwrócił się z prośbą do przewodniczących wszystkich klubów o umożliwienie prowadzenia obrad w sali plenarnej. Wobec nieskuteczności tego apelu zdecydował o przeniesieniu posiedzenia do innej sali. Wybrał Salę Kolumnową, w której już w przeszłości odbyło się posiedzenie plenarne Sejmu. Chodzi o 73 posiedzenie Sejmu VI kadencji w dniu 12 sierpnia 2010 r. Marszałek Sejmu G. Schetyna podjął wówczas decyzję o odbyciu posiedzenia w Sali Kolumnowej, gdy istniały przeszkody w korzystaniu z sali plenarnej. Ukształtował się więc precedens i decyzja o możliwości odbywania posiedzeń nie w Sali plenarnej, ale w innej Sali w gmachu Sejmu stała się „wzorem

¹ Nawet komentatorzy mający wątpliwości co do prawidłowości decyzji Marszałka stwierdzają: „Blokada mównicy zaczęła się wkrótce po wykluczeniu posła Szczerby, co na nagraniu widać mniej więcej od 15:16 [14]. Marszałkowi Kuchcińskiemu udało się przeprowadzić kilka głosowań, potem ogłoszono przerwę. Po przerwie chaos był już totalny - w pewnym momencie jednocześnie marszałek chciał głosować i kłócił się z dwoma posłami oczekującymi dopuszczenia do głosu, a opozycja piętro niżej śpiewała hymn (15:36). Czy działania opozycji były tu zgodne z regulaminem? Moim zdaniem w żadnym wypadku; to było "uniemożliwianie prowadzenia obrad", nawet jeśli w słusznej sprawie przywrócenia posła wykluczonego wbrew regulaminowi.”
<https://www.facebook.com/ceilingsejm/posts/841159469357416>

przy rozstrzyganiu spraw podobnych”² Marszałek M. Kuchciński nawiązał więc do niedawnego rozstrzygnięcia swojego poprzednika. Podejmując tę decyzję Marszałek wykonywał swój konstytucyjny obowiązek przewodniczenia obradom Sejmu obejmujący m.in. wskazanie miejsca obrad wobec niemożliwości niezakłóconego odbywania obrad w Sali plenarnej.

3. Głosowania podczas 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej przeprowadzono w sposób podobny jak podczas 73 posiedzenia Sejmu VI kadencji i w oparciu o ten sam przepis regulaminowy. W roku 2010 ani odbycie posiedzenia w Sali Kolumnowej ani przyjęty podczas niego sposób głosowania nie budziły wątpliwości ze strony przedstawicieli nauk prawnych i polityków. Okazało się, że na Sali Kolumnowej wystarczyło *miejsca dla wszystkich posłów*. Przeprowadzając głosowania ówczesny Marszałek Sejmu G. Schetyna stwierdził: „W związku z niemożliwością przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów na podstawie art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu zarządzam głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez posłów sekretarzy. W celu usprawnienia przeprowadzenia głosowania sala została podzielona na 10 sektorów. W każdym z nich głosy będzie liczyć wyznaczony przeze mnie poseł sekretarz. [...] Proszę panie i panów posłów o trzymanie w trakcie głosowania podniesionych rąk przez czas umożliwiający obliczenie głosów.”³ Marszałek zauważył też niedostatki akustyki w Sali Kolumnowej stwierdzając: „Tu zawsze nie słyhać, więc jeżeli troszkę się zmobilizujemy i nie będziemy rozmawiać, to będzie lepiej słyhać”.⁴

Marszałek M. Kuchciński wypowiedział podobne w treści słowa: „W związku z niemożliwością przeprowadzenia głosowania za pomocą urządzenia do liczenia głosów na podstawie art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu zarządzam głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez posłów sekretarzy. Przepraszam wszystkich państwa posłów za te niedociągnięcia. [...] W celu usprawnienia przeprowadzenia głosowania sala zostanie podzielona na dziesięć sektorów. W każdym z nich głosy będzie liczyć wyznaczony przeze mnie poseł sekretarz”.⁵

² W. Gromski, hasło: precedens w: U. Kalina-Prasznica (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 621-622.

³ *Sprawozdanie Stenograficzne z 73 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 sierpnia 2010 r.*, Warszawa 2010, s. 22.

⁴ Ibidem s. 4.

⁵ *Sprawozdanie Stenograficzne z 33 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, Warszawa 2016, s. 64.

W sprawozdaniu stenograficznym z 33 posiedzenia Sejmu obecnej kadencji podano nazwiska 10 sekretarzy powołanych przez Marszałka. Dwoje z nich oświadczyło, że nie brało udziału w posiedzeniu. Kwestii tej nie wyjaśnia sprawozdanie stenograficzne. Można przyjąć dwa możliwe rozwiązania – albo głosy liczyło 8 sekretarzy z wymienionych przez Marszałka (i stosownie do tego podzielono sektory), albo Marszałek wyznaczył dwóch nowych sekretarzy i nie ujęto tego w sprawozdaniu stenograficznym. Na podstawie enuncjacji prasowych można przyjąć, że zastosowano to drugie rozwiązanie⁶.

Należy przy tym zaznaczyć, że Marszałek przed przystąpieniem do głosowania sprawdził, czy sekretarze są przy swoich sektorach⁷.

Do wyników głosowania dołączono skany papierowych protokołów z podpisem sekretarzy liczących głosy. Mając kontakt wzrokowy z głosującym mogli również stwierdzić czy głosującym jest poseł. Na zbiorczych wynikach głosowania znajdują się podpisy powołanych przez Marszałka członków komisji skrutacyjnej.

4. Lista obecności posłów podczas całego 33 posiedzenia Sejmu obecnej kadencji była wyłożona w sposób dotychczas przyjęty. Potwierdza to komunikat Kancelarii Sejmu, w którym stwierdzono, że listy obecności posłów były wyłożone przez cały dzień w dniu 16 grudnia 2016 r. w zwyczajowo wyznaczonym miejscu i przez cały dzień dostępne dla wszystkich posłów. W komunikacie tym podkreślono, że lista obecności nie stanowi podstawy stwierdzania kworum na posiedzeniu Sejmu. Lista obecności stanowi jedynie podstawę stwierdzenia regulaminowego obowiązku posła uczestniczenia w posiedzeniu Sejmu. W dniu 16 grudnia 2016 r. o obecności posła na posiedzeniu świadczył udział w głosowaniach.

Na marginesie należy zauważyć, że w podobny sposób podpisywano listy również podczas 73 posiedzenia Sejmu VI kadencji. Poseł K. Brejza, który był wówczas sekretarzem zaapelował: *"Panie i Panowie Posłowie! Przypominam o*

⁶ „Jarosław Kaczyński zapytany w Białej Podlaskiej o sprawę stwierdził, że kiedy wyznaczeni posłowie nie stawili się do liczenia, na sekretarzy wybrano innych. – Nikt tutaj nie fałszował. Nie szukajcie dziury w całym. Wszystko było całkowicie legalne - powiedział prezes PiS.
<http://natemat.pl/197495,poslowie-widma-na-posiedzeniu-w-sali-kolumnowej-co-oznacza-brak-jarubasa-na-glosowaniu-nad-budzetem>

⁷ „Panowie posłowie sekretarze są na miejscu, tak? Proszę panie i panów posłów o trzymanie w trakcie głosowania podniesionych rąk przez czas umożliwiający obliczenie głosów.

Czy posłowie sekretarze są gotowi?

(Głos z sali: Tak.)

Dziękuję. Posłów sekretarzy proszę o doliczenie swojego głosu do wyznaczonego im sektora. *Sprawa w o z d a n i e S t e n o g r a f i c z n e z 33 posiedzenia ...*, s. 64.

*obowiązku podpisania list obecności wyłożonych na pulpitach przed salą kolumnową, bowiem podpis na liście będzie jedyną podstawą ustalenia państwa obecności na bieżącym posiedzeniu Sejmu*⁸

Rola listy obecności i jej znaczenie prawne budzą od dłuższego czasu kontrowersje zarówno w praktyce parlamentarnej jak i w nauce prawa. Dzieje się tak ze względu na ogólnikową regulację pojęcia obecności posta w Regulaminie Sejmu⁹. Można uznać, że sam, podpis na liście obecności nie może służyć do stwierdzenia kworum podczas głosowania. „nie budzi [...] wątpliwości fakt, iż do stwierdzenia obecności, w rozumieniu art. 120 Konstytucji i art. 190 regulaminu, nie wystarczy złożenie przez posła podpisu na liście obecności na posiedzeniu”.¹⁰ Tym samym nie ma znaczenia moment złożenia podpisu przez posła w trakcie trwania posiedzenia. Powstaje jednak pytanie o możliwość uczynienia tego bezpośrednio po zakończeniu posiedzenia, jeżeli listy obecności będą jeszcze wyłożone. Zachowanie takie nie jest zabronione w świetle Regulaminu Sejmu i nie wydaje się aby było ono równoznaczne z poświadczeniem nieprawdy w rozumieniu prawa karnego. Podpisując listę obecności po głosowaniu poseł „poświadczyłby nieprawdę, gdyby go na głosowaniu nie było albo gdyby dopisał do protokołu inny głos niż rzeczywiście oddał”.¹¹

Z powyższych uwag wynika, że lista obecności nie może być podstawą dla stwierdzenia kworum koniecznego dla uznania ważności głosowania. Można to uczynić w oparciu o liczbę posłów, którzy brali udział w głosowaniu. Art. 120 Konstytucji i art. 190 Regulaminu Sejmu jako podstawowe kworum dla uchwalania ustaw i uchwał zwykłą większością Konstytucja przewiduje obecność co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Oznacza to, że konieczna jest obecność przynajmniej 230 posłów. Jeżeli w głosowaniu oddano tę lub większą liczbę głosów, to wówczas kworum zostało osiągnięte. Tak było we wszystkich głosowaniach przeprowadzonych podczas 33 posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej.

Stwierdzenie kworum dokonuje zwykle przewodniczący obradom. W przypadku posiedzenia Sejmu stwierdzenia kworum dokonuje Marszałek Sejmu. Jak słusznie zauważyła G. Grabowska „jeśli marszałek Sejmu wie, że jest kworum i

⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 73 posiedzenia ...*, s. 4.

⁹ Szerzej na ten temat zob. J. Mordwiłko, *Regulacja prawna dyscyplinowania posłów i senatorów*, w: *Regulamin ...*, t. II, s. 503-505; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, Warszawa 2016, s. 502-503.

¹⁰ J. Mordwiłko, *Regulacja ...*, s. 504.

¹¹ http://kontrowersje.net/rewolucja_1000_kanapek_w_wietle_jasnzych_przepis_w_prawa

stwierdza ten fakt, to nie ma powodu, aby ustawy nie poddał procedowaniu”.¹² Wyniki głosowań dokonanych podczas 33 posiedzenia Sejmu na Sali Kolumnowej potwierdzają, że kworum było podczas wszystkich tych głosowań.

5. Podczas 33 posiedzenia Sejmu przewodniczący Komisji Finansów Publicznych poseł J. Sasin zgłosił wniosek formalny na podstawie art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu o zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania polegającą na przegłosowaniu łącznym poprawek zaopiniowanych pozytywnie przez komisję, a także łącznym przegłosowaniu wniosków mniejszości oraz poprawek zaopiniowanych negatywnie. Prezydium Sejmu – organ posiadający *kompetencję do interpretowania Regulaminu Sejmu (art. 12 Regulaminu Sejmu)*, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, podjęło uchwałę w sprawie wykładni tego przepisu. Stwierdzono w niej: „Zmiana sposobu prowadzenia głosowania może polegać także na łącznym przegłosowaniu poprawek w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu, przy czym jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie należy traktować również wnioski mniejszości zamieszczone w sprawozdaniu komisji”¹³. Tym samym uznano, że wniosek zgłoszony przez posła Jacka Sasina spełnia wymogi formalne i podlega rozstrzygnięciu przez Sejm.

Uchwała Prezydium Sejmu nie jest precedensowa. Już w przeszłości Sejm odrzucał w głosowaniu *en bloc* poprawki do ustawy budżetowej. Stało się tak np. w grudniu 2012 r., gdy na podstawie poprawki nr 31 do ustawy budżetowej na 2013 r. odrzucono 5899 poprawek zgłoszonych przez Ruch Palikota. Uczyniono to bez zwracania się o stosowną interpretację Regulaminu Sejmu. Postępowanie takie oraz samo zblokowane głosowanie (czyli jedno głosowanie nad większą ilością) poprawek nie wzbudziło dotychczas kontrowersji w nauce prawa.

6. Art. 188 ust. 5 Regulaminu Sejmu stanowi: „Wyniki głosowania ogłasza Marszałek Sejmu. Wyniki głosowania imiennego Marszałek ogłasza na podstawie protokołu przedstawionego przez sekretarzy Sejmu dokonujących obliczenia głosów. Wyniki głosowania są ostateczne i nie mogą być przedmiotem dyskusji, z zastrzeżeniem art.

¹² <http://www.rp.pl/Prawo/312179968-Konstytucjonalisci-o-piatkowym-posiedzeniu-Sejmu.html#ap-1>

¹³ *Sprawozdanie Stenograficzne z 33 posiedzenia ...*, s. 64.

189". Art. 189 Regulaminu Sejmu normuje instytucję reasumpcji głosowania, ale z wniosek o jej przeprowadzenie można zgłosić wyłącznie na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie (art. 189 ust. 2).

Zasada ostateczności wyników głosowania odnosi się do wszystkich wyników ogłoszonych przez Marszałka Sejmu. Oznacza to, iż ani sam Sejm, ani żaden organ zewnętrzny, nie może uchylić ani zmienić wyników ogłoszonych przez Marszałka. Łączy się ona z zasadą zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji). Nie można też w sposób skuteczny żądać po zakończeniu posiedzenia ani reasumpcji ani powtórzenia głosowania, którego wyniki zostały już ogłoszone.

7. Art. 172 ust. 1 Regulaminu Sejmu wprowadzając zasadę jawności obrad stanowi m.in., że polega ona na umożliwieniu prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu oraz umożliwieniu publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych. Ze względu na przeniesienie obrad do Sali Kolumnowej i istniejące tam ograniczenia techniczne (np. brak galerii) nie można było zapewnić ani publiczności ani środkom masowego przekazu takich samych warunków jak na Sali plenarnej. Zapewniono transmisję z obrad ograniczoną tylko do przekazu zapewnionego przez kamery sejmowe. Nie stanowiło to naruszenia jawności obrad, gdyż każda ich część była transmitowana i jest możliwa do odtworzenia. Ponadto przebieg obrad można zrekonstruować na podstawie sprawozdania stenograficznego i opublikowanych protokołów.

8. Konkluzja

Kontynuacja 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej była zgodna z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu.

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Dr hab. Paweł Sobczyk, prof. UO
Zakład Prawa Konstytucyjnego i Wyznaniowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Opolskiego

BAS-2757/16A

Warszawa, 29 grudnia 2016 r.

**Opinia uzupełniająca do opinii prawno-konstytucyjnej dotyczącej legalności
kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali
Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Opinia została przygotowana na pilne zlecenie Biura Analiz Sejmowych z 22 grudnia 2016 r. Stanowi ona wyłącznie wyraz osobistych i subiektywnych poglądów naukowych autora. Jednocześnie autor nie gwarantuje podzielenia poglądów naukowych wyrażonych w niniejszej opinii przez inne podmioty, w szczególności przez organy władzy ustawodawczej i innych ekspertów.

Zgodnie z wolą Zamawiającego, opinia zawiera odpowiedź na dwa pytania:

1. Czy w świetle stenogramu z 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przebieg posiedzenia był zgodny z Regulaminem Sejmu?

2. Czy w świetle stenogramu z 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przegłosowane ustawy są zgodne z Konstytucją RP?

Opinia prawno-konstytucyjna z 19 grudnia 2016 r. dotycząca legalności kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej została sporządzona na podstawie stanu faktycznego ustalonego na podstawie *Notatki w sprawie kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, sporządzonej przez Szefa Kancelarii Sejmu p.o. panią Agnieszkę Kaczmarek

(<http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=3F5C82AD69E7F0B4C125808D005E0DEC>, dostęp 18.12.2016 r.). W opinii tej nie został uwzględniony stenogram ze względu na to, że w dniu jej sporządzenia, nie był on jeszcze upubliczniony.

W związku z tym, 22 grudnia 2016 r. Zamawiający zwrócił się z prośbą o sporządzenie opinii uzupełniającej, zawierającej odpowiedź na powyższe pytania, uwzględniającej treść stenogramu z posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. Jednocześnie – ze względu na Święta Bożego Narodzenia – Zamawiający wskazał, aby w pierwszej wersji opinii zostały uwzględnione zagadnienia wprowadzające, które następnie – w zależności od potrzeb – zostaną rozwinięte.

Rzetelna odpowiedź na postawione pytania wymaga wieloaspektowej i wielopłaszczyznowej analizy. Analiza powinna uwzględniać zarówno źródła prawa, literaturę przedmiotu, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak i stenogram z 33. posiedzenia Sejmu i inne istotne dokumenty, w tym m.in. protokoły głosowań i Notatkę Szefa Kancelarii Sejmu.

1. Kwestia zgodności 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej z Regulaminem Sejmu

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że tytułowa kwestia zgodności 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej z Regulaminem Sejmu – ze względu na porządek posiedzenia Sejmu – może być

rozważona z punktu widzenia procedowania nad poszczególnymi ustawami (pkt 1.1.) oraz z punktu widzenia legalności poszczególnych działań podejmowanych przez Marszałka Sejmu i posłów (pkt 1.2.).

1.1. Procedowanie nad poszczególnymi ustawami

Biorąc pod uwagę zgodność procedowania nad poszczególnymi ustawami z Regulaminem Sejmu, w tym głosowania w siódmym punkcie porządku dziennego „**Sprawozdanie** Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2017” (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII Kadencja, Porządek dzienny 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r. (po zmianach), <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PorzadekObrad.xsp>, dostęp 18.12.2016r.), należy odnotować, że z przepisów rozdziału czwartego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, a zwłaszcza z art. 95 oraz art. 118–122 wynika, iż stanowienie ustaw jako aktów prawa powszechnie obowiązującego jest kompetencją organów władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu). Ustrojodawca potwierdził w ten sposób zasadę wyłączności parlamentarnego stanowienia aktów o mocy ustawy (por. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 47).

Skupienie kompetencji prawodawczych w rękach parlamentu jest przede wszystkim wyrazem oparcia ustroju Rzeczypospolitej na poszanowaniu przez polskiego ustrojodawcę klasycznej zasady podziału i równoważenia władz oraz uznaniu, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, co znalazło potwierdzenie w art. 10 i 95 Konstytucji RP. Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku potwierdziły szczególną rolę Sejmu w procesie ustawodawczym oraz nie równorzędny status Sejmu i Senatu w tym zakresie. Ustrojodawca dał bowiem wyraz modelowi dwuizbowości niesymetrycznej.

Ustawa jest aktem parlamentu, który dochodzi do skutku w szczególnej procedurze określonej w przepisach art. 118–122 Konstytucji RP. **Szczegółowe postanowienia dotyczące procesu legislacyjnego zostały uchwalone przez Sejm i Senat w regulaminach, zgodnie z wyrażoną w art. 112 ustawy zasadniczej zasadą autonomii regulaminowej izb. Na podstawie przepisu konstytucyjnego organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu i Senatu oraz tryb powoływania i działalność ich organów, jak też sposób wykonywania**

konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec izb określają regulaminy uchwalone przez Sejm i Senat. „Pojęcie autonomii parlamentu – jak orzekł Trybunał Konstytucyjny – oznacza wyłączone prawo każdej z izb ustawodawczych do decydowania o sprawach związanych ze swoją organizacją i funkcjonowaniem. Zgodnie z poglądami doktryny prawa konstytucyjnego wymieniona zasada obejmuje nie tylko sprawy wewnętrznej organizacji izb oraz postępowań parlamentarnych, ale również m.in. wyłączność decyzji w sprawach składu personalnego organów izb, budżetu izb i jego wykonania, immunitetu parlamentarzystów oraz wyłączność zarządzania terenem parlamentu. Autonomia parlamentu stanowi konieczny warunek zapewnienia parlamentowi niezależnej i samodzielnej pozycji w systemie organów państwowych. Umożliwia ona zachowanie równowagi w relacjach między władzą ustawodawczą a pozostałymi władzami” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 roku, sygn. K 08/99, OTK ZU 1999/3/41).

Mając powyższe na uwadze można dopiero przystąpić do szczegółowej analizy zgodności 33. posiedzenia Sejmu z Regulaminem Sejmu w kwestii procedowania nad ustawami.

1.2. Legalność poszczególnych działań podejmowanych przez Marszałka Sejmu i posłów

Porządek dzienny 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r. obejmował wiele istotnych kwestii. Przeniesienie obrad Sejmu do Sali Kolumnowej skutkowało wieloma wnioskami wnoszonymi zarówno przez posłów opozycji, jak i posłów Prawa i Sprawiedliwości oraz decyzjami Marszałka Sejmu.

Odpowiedź na część wątpliwości prawnych dotyczących przebiegu posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej 16 grudnia 2016 r. zawiera przywołana opinia prawnokonstytucyjna z 19 grudnia 2016 r. **Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma stwierdzenie, że kontynuowanie posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej należy uznać za zgodne z Regulaminem Sejmu. Ocena legalności poszczególnych działań Marszałka Sejmu i posłów wymaga natomiast wskazania konkretnych wniosków, decyzji itp.**

2. Kwestia zgodności ustaw przegłosowanych 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu z Konstytucją RP

2.1. Zagadnienia wprowadzające

Ustrojodawca w art. 188 pkt 1 Konstytucji RP postanowił, iż Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. Oznacza to, iż jednym z podstawowych zadań TK (wymienionym w Konstytucji na pierwszym miejscu) jest orzekanie o zgodności aktów normatywnych i zawartych w nich norm prawnych z Konstytucją. Jest to zatem kontrola dotycząca hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, która stanowi podstawowe zadanie wszystkich sądów konstytucyjnych. Ma ona w Polsce przede wszystkim charakter następczy (wtórny) tzn. dotyczy aktów normatywnych, które zostały już ustanowione (także w okresie *vacatio legis*). Rzadziej kontrola norm ma charakter prewencyjny (uprzedni). W Polsce jedynym podmiotem uprawnionym do jej zainicjowania jest zgodnie z art. 122 ust. 3 i art. 133 ust. 2 Konstytucji RP Prezydent.

Orzekanie o zgodności aktów normatywnych i zawartych w nich norm prawnych z Konstytucją stanowi nie tylko podstawowe zadanie Trybunału Konstytucyjnego, ale także jest wyrazem zapewnienia Konstytucji RP, jako ustawie zasadniczej w państwie, szczególnej ochrony w systemie źródeł prawa oraz jest jedną z przesłanek realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Fakt, iż Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z postanowieniami Konstytucji i ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, orzeka w omawianym zakresie potwierdza uznanie nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa obowiązującym w Polsce. Nadrzędność Konstytucji nie wynika tylko ze sformułowań art. 87 otwierającego rozdział III poświęcony źródłom prawa. Wśród zasad naczelnych Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku znajduje się bowiem przepis art. 8 ust. 1, w którym ustrojodawca wyraźnie stwierdza, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”.

Kontrola zgodności ustaw z Konstytucją oznacza w praktyce kontrolę aktów niższego rzędu – ustaw (tzn. aktów prawnych uchwalonych przez Sejm z udziałem Senatu, podpisanych przez Prezydenta RP) z aktem stojącym najwyżej w hierarchii źródeł prawa, czyli z Konstytucją (por. art. 87 Konstytucji RP). W świetle obowiązujących przepisów Konstytucji i ustaw, Trybunał Konstytucyjny kontroluje zgodność ustaw z Konstytucją w formie orzekania, co oznacza „wydawanie rozstrzygnięć o charakterze ostatecznym (Trybunał nie jest

więc powołany do działalności opiniodawczej, inicjatywnej czy konsultacyjnej), polegających na eliminowaniu nieprawidłowych norm z systemu prawa. Oznacza to też istnienie sporu (a co najmniej wątpliwości) co do prawidłowości normy będącej przedmiotem kontroli” (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 16).

Kwestią odrębną od kontroli ustawy w aspekcie materialnym jest **kontrola pod względem kompetencyjnym i proceduralnym**, czyli kontrola w aspekcie formalnym. Kontrola kompetencyjna oznacza badanie, czy organy uczestniczące w procedurze legislacyjnej działały w granicach swoich kompetencji (por. E. Badowska-Byszyńska, *Status i kompetencje Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Organy władzy publicznej w konstytucyjnym porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, red. W. J. Wołpiuk, Warszawa 2003, s. 74). W kontroli proceduralnej ustawy bada się natomiast dochowanie szczególnej procedury legislacyjnej. Wniosek ten może jednak dotyczyć tylko kwestii formalnych, czyli np. zbadania przez Trybunał Konstytucyjny, czy ustawa została uchwalona przez organy upoważnione do tego i czy zgodnie z procedurą przewidzianą przez przepisy Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że wątpliwości podniesione w pytaniu do opinii dotyczą konstytucyjności ustaw uchwalonych podczas 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w aspekcie formalnym. W ocenie autora opinii, odpowiedź na ogólne pytanie o konstytucyjność ustaw uchwalonych w Sali Kolumnowej wymaga szczegółowej analizy kilku zagadnień.

Po pierwsze, kwestii legalności kontynuowania 33. posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej. Analiza przepisów Konstytucji RP i Regulaminu Sejmu, przeprowadzona w opinii z 19 grudnia 2016 r., wskazuje jednoznacznie na legalność decyzji Marszałka Sejmu.

Po drugie, podjęcia decyzji przez Marszałka Sejmu w sprawie zarządzenia głosowania poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy. Jak wynika z przeprowadzonych analiz w opinii z 19 grudnia 2016 r., decyzja Marszałka Sejmu, który zarządził głosowanie poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy, może zostać uznana za zgodną z art. 188 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

Po trzecie, zmiany sposobu głosowania na wniosek formalny pana posła J. Sasina. Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, podjęło uchwałę w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu. Zastosowanie tej wykładni skutkowało znacznym ograniczeniem liczby głosowań dotyczących projektów ustaw, w tym projektu ustawy budżetowej na 2017 r. (por. *Notatka*, pkt 6).

Po czwarte wreszcie, należy zwrócić uwagę, że choć stenogram jest urzędowym stwierdzeniem przebiegu obrad, nie jest niepodważalnym dowodem, że zawarte w nim wypowiedzi dotyczące przebiegu obrad były zgodne z ich rzeczywistym przebiegiem. Stenogram stanowi dowód, że określone słowa zostały wypowiedziane, a nie, że wypowiedź ta była prawdziwa. Stwierdzenie przez posła np., że w głosowaniu biorą udział osoby nieupoważnione nie oznacza, że taki fakt miał miejsce. W celu stwierdzenia, czy przebieg posiedzenia był zgodny z prawem, okoliczność taka powinna zostać wyjaśniona przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych źródeł dowodowych.

2.2. Domniemanie konstytucyjności ustawy

Kontrola konstytucyjności prawa w polskim modelu stanowi kontrolę rozstrzygnięcia przyjętego przez prawodawcę, które cieszy się ustrojowym domniemaniem konstytucyjności zbliżonym do domniemania prawidłowości prawomocnego orzeczenia sądowego. Przez to, jak zauważają L. Bosek i M. Wild, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym „bardziej zbliża się do postępowania kasacyjnego czy rewizyjnego niż do postępowań pierwszoinstancyjnych. Jeżeli uwzględnić tę okoliczność, łatwiej zrozumieć np. odstępianie od zasady *da mihi factum dabo tibi ius*, związanie TK granicami podniesionych zarzutów, rozszerzenie kognicji TK w zakresie naruszeń „proceduralnych” związanych z trybem uchwalenia aktu normatywnego (por. art. 39813 KPC, nakazujący SN branie pod uwagę z urzędu nieważności postępowania), czy też jednoinstancyjność postępowania przed TK” (*Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014).

Dlatego też przyjmuje się, że punktem wyjścia dla rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego jest założenie racjonalności działań prawodawcy

i domniemanie zgodności aktu stanowiącego przedmiot kontroli z aktem hierarchicznie wyższym. W związku z tym, gdy w toku postępowania przed sądem konstytucyjnym nie zostaną ujawnione okoliczności, które w sposób niewątpliwy uzasadniałyby przyjęcie założenia odmiennego, Trybunał powinien wydać orzeczenie o zgodności badanego aktu normatywnego ze wzorcem kontroli.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest stanowisko, że „[d]omniemanie zgodności ustawy z konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (wyrok z 31 stycznia 2001, sygn. P 4/99, w tym zakresie Trybunał odwołał się do wyroków Sądu najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego: por. wyrok SN z 25 sierpnia 1994 r., I PRN 53/94, OSNAPIUS 1994, z. 11, poz. 179, wyrok NSA z 27 listopada 2000 r., II SA/Kr 609/98).

2.3. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zgodności trybu uchwalenia ustawy z Regulaminem Sejmu i Konstytucją RP

Na wstępie należy odnotować, że przy dokonywaniu oceny trybu uchwalenia ustawy Trybunał Konstytucyjny opiera swoją argumentację na dwóch rodzajach wzorców kontroli (por. A. Syryt, *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 89). Pierwszy rodzaj wzorców kontroli, stanowią ogólne zasady ustroju, wśród których na pierwszym miejscu pojawia się zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i wynikające z niej zasady prawidłowej legislacji. Drugi rodzaj wzorców, to przepisy szczegółowe dotyczące procesu legislacyjnego (art. 118-123 Konstytucji RP).

Ponadto należy zauważyć, że formalna kontrola konstytucyjności ustawy uchwalonej przez Sejm z udziałem Senatu i podpisanej przez Prezydenta RP jest zagadnieniem, które w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odgrywa rolę zdecydowanie drugoplanową w stosunku do kontroli materialnej.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zgodności trybu uchwalenia ustawy z Regulaminem Sejmu i Konstytucją RP, a zwłaszcza wyroku z 7 listopada 2013 r. (sygn. K 31/12), pozwala na sformułowanie dwóch uwag ogólnych, które należy uwzględnić przy odpowiedzi na pytanie postawione przez

Zamawiającego opinię, a dotyczące zgodności ustaw przegłosowanych 16 grudnia 2016 r. z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu.

Po pierwsze, naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej może stanowić podstawę do orzeczenia niezgodności ustawy z Konstytucją. Tak dzieje się w przypadku zgłoszenia poprawki na dalszym etapie procedury ustawodawczej, która nie mieściła się w zakresie treściowym projektu wniesionego w ramach inicjatywy ustawodawczej lub niepoddanie projektu obowiązkowym konsultacjom wynikającym z Konstytucji (tak np. w wyrokach).

Po drugie, oceniając naruszenie procedury prawotwórczej, Trybunał uwzględnia rangę prawną przepisów normujących taką procedurę. W przypadku Regulaminu Sejmu (podobnie, jak w przypadku Regulaminu Senatu) należy uwzględnić, że jest on aktem normatywnym, który zawiera normy generalne i abstrakcyjne. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że regulamin jest swoistym, podjętym autonomicznie, aktem samozwiązania się izby określonymi regułami. W. Sokolewicz stwierdził m.in., że „[r]egulamin jest aktem dotyczącym żywotnych spraw całej izby, w pełnym jej wewnętrznym zróżnicowaniu, odpowiadającym konstytucyjnej zasadzie pluralizmu politycznego. Im więcej w izbie ugrupowań i orientacji zabiegających o uwzględnienie wzajemnie sprzecznych interesów i koncepcji, tym bardziej jest niezbędne podporządkowanie ich działań obowiązującym wszystkim regułom, wprowadzającym ład, lecz jednocześnie gwarantującym – w szczególności ugrupowaniom mniejszościowym, a więc opozycyjnym – swobodę wyrażania poglądów i stanowisk” (W. Sokolewicz, Art. 112, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Tom 1*, Warszawa 1999, s. 26). W hierarchii źródeł prawa regulamin jest jednak usytuowany poniżej Konstytucji, co oznacza, że musi być z nią zgodny. Dlatego też w orzecznictwie Trybunału można zauważyć, że dokonywał on oceny przestrzegania norm Regulaminu Sejmu w zakresie, w jakim wpływają one na realizację konstytucyjnych uwarunkowań procesu ustawodawczego. Dlatego też „[w] świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, o niezgodności z Konstytucją w razie naruszenia Regulaminu Sejmu można mówić w dwóch sytuacjach: po pierwsze, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia elementów procesu ustawodawczego unormowanych w Konstytucji; po drugie, gdy naruszenia regulaminu występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji sejmowych i obrad plenarnych

stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (zob. przykładowo wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09)". Odnotować należy, że tylko w jednym wyroku uchybienie normom Regulaminu Sejmu przesądziło o orzeczeniu niezgodności ustawy z zasadą legalizmu sformułowaną w art. 7 Konstytucji RP (wyrok z 19 września 2008 r., sygn. K 5/07). W pozostałych przypadkach, w których wnioskodawcy wskazywali związkowo naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu jako przyczynę uznania określonej ustawy za niezgodną z Konstytucją, Trybunał nie uznał zasadności ich zarzutów (tak np. w wyroku z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06).

Należy odnotować niezwykle istotne – z punktu widzenia niniejszej analizy – tezy Trybunału Konstytucyjnego, stanowiące **podsumowanie dotychczasowego stanowiska polskiego sądu konstytucyjnego w kwestii znaczenia norm Regulaminu Sejmu dla oceny zgodności ustawy z Konstytucją RP**. W przywołanym powyżej wyroku z 7 listopada 2013 r. (sygn. K 31/12), Trybunał uznał za fundamentalne:

– **„po pierwsze, naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu nie powoduje samo przez się naruszenia Konstytucji;**

– po drugie, badając zasadność zarzutu naruszenia Konstytucji, Trybunał analizuje przestrzeganie tych postanowień Regulaminu Sejmu, które są powiązane treściowo z przepisami Konstytucji;

– po trzecie, oceniając wagę naruszeń Regulaminu Sejmu, jako przesłanki uznania zasadności zarzutu niezgodności procedury legislacyjnej z Konstytucją, **Trybunał opiera się na kryterium wpływu tych naruszeń na treść uchwalonej następnie ustawy;**

– po czwarte, Trybunał przeprowadza w poszczególnych sprawach analizę konkretnych postępowań ustawodawczych i ocenia, czy naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu zniweczyło cel, któremu te przepisy służyły".

Na marginesie prowadzonych rozważań należy odnotować, że do przywołanej utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w analizowanej kwestii, zgłaszane były zdania odrębne. Tytułem przykładu, sędzia Z. Cieślak stwierdził, że naruszenie w toku procesu legislacyjnego norm Regulaminu Sejmu jest równoznaczne z niezgodnością ustawy z Konstytucją (por. *Zdanie odrębne sędziego TK Zbigniewa Cieślaka do wyroku Trybunału*

Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). Podobny pogląd wyraził w literaturze przedmiotu Z. Uziębło, który stanął na stanowisku, że uchybienie normom regulaminowym stanowić musi naruszenie ustawy zasadniczej (zob. P. Uziębło, *Konstytucyjność zmian samorządowej ordynacji wyborczej. Głosa do wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” nr 2/2007, s. 174).

2.4. Zastrzeżenia dotyczące postępowań legislacyjnych 16 grudnia 2016 r.

Mając na uwadze zastrzeżenia posłów opozycji – formułowane w formie ustnej i przedstawiane w środkach społecznego przekazu – dotyczące postępowań legislacyjnych objętych Porządkiem 33. Posiedzenia Sejmu 16 grudnia 2016 r. w części, która odbyła się w Sali Kolumnowej Sejmu należy zauważyć.

Wątpliwości dotyczące *quorum*, a zgłaszane „z sali” podczas posiedzenia Sejmu powinny zostać zgłoszone w sposób przewidziany Regulaminem Sejmu. Gdyby zostały zgłoszone „w trybie regulaminowym”, zostałyby uwzględnione w stenogramie z posiedzenia i następnie zweryfikowane podczas głosowania. W przypadku głosowania, które odbyło się – zgodnie z art. 188 ust. 3 Regulaminem Sejmu – poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy, potwierdzenie *quorum* stanowią protokoły głosowania. Marszałek Sejmu nie ma możliwości – także na tzw. Sali Plenarnej Sejmu – słyszeć i weryfikować wszystkich stanowisk, zdań, twierdzeń, wniosków itp. zgłaszanych „z sali”.

Wątpliwości dotyczące konstytucyjności głosowań w Sali Kolumnowej Sejmu należy oceniać w kontekście art. 2, art. 7 oraz art. 118-123 Konstytucji RP oraz przepisów Regulaminu Sejmu. Należy przy tym mieć na uwadze, że **obowiązuje zasada domniemania konstytucyjności treści ustawy i trybu jej uchwalenia**. Ponadto, z utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wynika, że **naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu nie powoduje samo przez się naruszenia Konstytucji.**

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Prof. dr hab. Romuald Kmiecik

Katedra Kryminalistyki i Prawa Dowodowego

Instytut Prawa Karnego WPiA

UMCS Lublin

BAS-2777/16

Warszawa, 3 stycznia 2017 r.

Opinia prawna na temat konsekwencji

wiązących się z zachowaniem posłów blokujących od dnia 16.12.2016 r. mównicę i fotel Marszałka oraz salę posiedzeń, a także możliwości podjęcia działań przez Marszałka Sejmu w celu przywrócenia porządku na sali obrad

I. Opinia prawna została sporządzona na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu z dnia 28 i 30 grudnia 2016 r. zawierające pytania dotyczące:

1. „Konsekwencji wiążących się z zachowaniem posłów blokujących od dnia 16 grudnia 2016 r. fotel Marszałka oraz salę posiedzeń”, a zwłaszcza „czy i w jakim zakresie postępowanie wskazanych posłów wypełnia znamiona przestępstw w szczególności określonych w art. 128 § 3 i 224 k.k.” oraz
2. „jakie działania powinien podjąć Marszałek Sejmu w celu przywrócenia porządku na Sali posiedzeń?”

W odpowiedzi na postawione pytania można sformułować jedynie opinię prawną o charakterze abstrakcyjnym i hipotetycznym z uwagi na niepełną znajomość

wszystkich okoliczności (faktów istotnych) związanych z zachowaniem się posłów i ich zamiarów, bez czego ocena prawna tych zachowań może okazać się nie całkiem adekwatna do rzeczywistej sytuacji.

Realizacja odpowiedzialności karnej posłów w razie podejrzenia popełnienia tzw. przestępstw indywidualnych, które może popełnić tylko poseł, pełniąc funkcję publiczną (art. 115 §13 pkt 2 w zw. §19 k.k.), jak i innych przestępstw przewidzianych w prawie karnym - podlega przede wszystkim ograniczeniom wynikającym z dwu immunitetów, czyli konstytucyjnie gwarantowanych przywilejów (art. 105 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP), zapewniających posłom optymalne warunki wykonywania ich funkcji publicznej. Immunitet określany jako formalny oznacza, że bez zgody Sejmu, od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu, poseł nie może być ścigany lub sądzony w sprawie karnej, niezależnie od rodzaju przestępstwa, co do którego istnieje podejrzenie, chyba że sam wyrazi zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej (art. 105 ust. 4 Konstytucji) albo zgodę wyrazi Sejm, podejmując stosowną uchwałę (art. 105 ust. 2 Konstytucji). Praktyczna skuteczność tej gwarancji zależy w dużym stopniu od unormowań prawnych w zakresie wymagań co do większości głosów niezbędnej do wyrażenia zgody przez Sejm – kwalifikowanej, bezwzględnej lub zwykłej. Jeżeli prawo nie przewiduje wymogu większości kwalifikowanej, możliwość uchylecia immunitetu formalnego większością zwykłą, a nawet bezwzględną w praktyce nie chroni skutecznie posła przed odpowiedzialnością karną, zwłaszcza gdy poseł należący do opozycji popełniający przestępstwo może liczyć jedynie na mniejszość głosów w Sejmie. Według polskiej Konstytucji Sejm podejmuje uchwały „zwykłą większością głosów (art. 120 zd. 2), jednakże ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła lub senatora (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1510) przyjmuje wariant pośredni i wymaga bezwzględnej większości głosów przy wyrażaniu zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej (art. 7c ust. 6).

Dużo skuteczniejszy w sensie gwarancyjnym jest drugi immunitet tzw. materialny (art. 105 ust. 1 Konstytucji), który całkowicie wyklucza odpowiedzialność karną (kryminalną) posła popełniającego czyn o znamionach przestępstwa, a jedyną formą odpowiedzialności posła za taki czyn jest odpowiedzialność parlamentarna, m. in. finansowa, przed Sejmem. Czyn objęty immunitetem materialnym traci bowiem cechy karalności „kryminalnej” przewidzianej w prawie karnym, mimo że pozostaje przestępstwem. Dzieje się tak tylko wtedy,

jeżeli ów czyn o znamionach przestępstwa „wchodzi w zakres sprawowania mandatu”. Immunitet materialny ma charakter trwały, działa bowiem nawet po wygaśnięciu mandatu, gdy sprawca przestępstwa przestaje być posłem. Immunitet materialny nie chroni posła tylko „w przypadku naruszenia praw osób trzecich”, ale i wówczas na ściganie posła wymagana jest zgoda Sejmu (wciąż funkcjonuje bowiem immunitet formalny).

Jak nietrudno zauważyć, immunitet materialny jest jednak mocno ograniczony przedmiotowo, na ogół bowiem rzadko się w praktyce zdarza, aby działalność posła jednocześnie „wchodziła w zakres sprawowania mandatu” i zawierała w tym samym czasie znamiona przestępstwa. Zwykle zatem immunitet ten chroni posła przed odpowiedzialnością karną podczas przemówień poselskich, jeżeli w sposób werbalny poseł przekracza normy prawa karnego, np. znieważy w sposób zabroniony przez prawo karne jakiś podmiot zbiorowy, ale w taki sposób, że „nie naruszy” praw osób trzecich. I tak np. nagminne zniesławianie Prezydenta RP przez posłów opozycji poprzez poniżające Go pomawianie o rzekomą niesamodzielność czy uległość, nie mówiąc o sporadycznych zniewagach, które są ścigane z urzędu – art. 135 § 2 k.k. w istocie nie jest objęte tym immunitetem, lecz Prezydent traktuje te czyny pobłażliwie, nie domagając się ścigania w trybie prywatnoscargowym (art. 212 § 1 k.k.). W praktyce sejmowej zdarzyło się, że poseł skorzystał z tego rodzaju immunitetu materialnego, gdy przy okazji spotkania z wyborcami – co mieści się w granicach sprawowania mandatu – naruszył bodajże przepisy o tajemnicy państwowej, pozostające pod ochroną prawa karnego.

Immunitet materialny z pewnością nie chroni posła przed odpowiedzialnością karną za rękoczyny, w razie bójki podczas obrad Sejmu lub innych aktów agresji fizycznej lub psychicznej, przyjmujących formę przemocy lub groźby karalnej, zwłaszcza skierowanym przeciwko konkretnej osobie („osobie trzeciej”). W takich wypadkach wchodzi w grę wyłącznie immunitet formalny, zatem nietrwały i względny, podlegający uchyleniu przez Sejm.

II. Zachowanie posłów, które jest przedmiotem niniejszej oceny prawnej *prima vista* pozwala rozpoznać w nim znamiona przestępstwa z art. 128 § 3 k.k., ponieważ zastosowanie tzw. przemocy do rzeczy, w tym wypadku do urządzeń znajdujących się w pomieszczeniu, jakim jest sala obrad plenarnych i wywarcie wpływu na czynności urzędowe Sejmu, było oczywiste. Rzecz w tym jednak,

że infantylizm i irracjonalizm postępowania niektórych opozycyjnych posłów, ostatnio w publicystyce przedstawiany jako dylemat, czy była to „próba puczu”, czy raczej żalosna „polityczna tragifarsa” (zob. artykuł prof. Mieczysława Ryby, pt. *Upadek elit...*, *Nasz Dziennik* z 29 grudnia 2016 r.), skłaniają raczej do oceny tego zachowania jako nieodpowiedzialnego wybryku, do którego bardziej niż kodeks karny należałoby stosować – gdyby to było prawnie możliwe – środki wychowawcze przewidziane w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich. Tym bardziej, że towarzyszą tym zachowaniom publiczne, telewizyjne wypowiedzi niektórych przedstawicieli opozycji świadczące o całkowitej niedojrzałości politycznej i nieznajomości prawa, mianowicie sugerujące przygotowywanie działań w kierunku utworzenia „dwóch sejmów”. Ludzie ci nie zdają sobie sprawy, że gdyby ich słowa potraktować poważnie można by dostrzec w tym zamiar popełnienia zbrodni z art. 128 § 1 k.k. we wczesnej fazie stadialnej mianowicie w fazie przygotowania. Jak wiadomo przestępstwo z art. 128 §1 k.k. można popełnić nie tylko przez dokonanie lub usiłowanie, ale także przez przygotowanie (art. 128 § 2 k.k.). „Kto czyni przygotowania” w celu usunięcia przemocą konstytucyjnego organu również popełnia przestępstwo, a czym, jeśli nie formą pozbawienia znaczenia Sejmu, byłaby w istocie próba tworzenia „drugiego sejmów”? Mijmy nadzieję, że wspomniane wypowiedzi nie mają nic wspólnego z rzeczywistością.

Zachowanie posłów nie wypełnia znamion przestępstwa z art. 224 k.k., ponieważ przepis ten dotyczy stosowania przemocy lub groźby bezprawnej wobec organów państwowych innych niż konstytucyjne.

Wydaje się, że niezależnie od wskazanych wyżej dylematów interpretacyjnych zachowanie posłów odpowiada w szczególności znamionom przestępstwa z art. 231 §1 k.k. (funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego podlega karze...). Blokując mównicę i fotel Marszałka oraz zakłócając przebieg posiedzenia Sejmu, zmuszając Sejm do zmiany miejsca obrad, posłowie z pewnością przekroczyli swoje uprawnienia jako funkcjonariusze publiczni – mandat poselski nie uprawnia do paraliżowania działalności Sejmu bądź wyrażania sprzeciwu wobec działań legislacyjnych w sposób inny niż za pomocą głosowania lub przemawiania z mównicy sejmowej.

Trudno zatem uznać, że zachowanie się posłów zarówno w dniu głosowania nad ustawą budżetową, jak i w dniach następnych wchodziło w zakres sprawowania

mandatu, a przekroczenie uprawnień chroni immunitet materialny. Wybierając posłów, wyborcy nie oczekują od nich blokowania obrad sejmowych, popisów wokalnych lub innych *quasi* kabaretowych występów. Liczą natomiast na ich aktywność parlamentarną o charakterze merytorycznym, odpowiadającą kryterium funkcji publicznej. Zastanawia też fakt, że utrudniając funkcjonowanie Sejmu w normalnych pod względem technicznym warunkach i powodując kontynuowanie obrad w sali mniej użytecznej technicznie dla tego rodzaju działalności, sprawcy blokady Sali plenarnej zgłaszają zarzuty co do *quorum* nie tylko wbrew regule, że ten kto zgłasza zarzuty musi udowodnić ich substrat faktyczny (*ei incubit probatio qui dicit, non qui negat* albo *affirmanti non neganti incumbit probatio*), ale również regule, że sprawca naruszeń prawa nie może domagać się korzyści z bezprawnego działania, w tym wypadku korzyści politycznych; z bezprawia nie wywodzi się prawo (*ex iniuria ius non oritur, ex turpi causa, non oritur actio*).

III. **Odpowiedź na 2 pytanie** nie wymaga szczególnej wiedzy prawniczej, ponieważ sposób przywrócenia porządku na Sali sejmowej zależy od tego, czy Marszałek Sejmu zechce podjąć działania dyscyplinujące łącznie z zastosowaniem środków inicjujących postępowanie karne i ewentualne – zależnie od stanowiska prokuratury – działanie w kierunku uchylecia immunitetu posłów dopuszczających się działań bezprawnych, czy też kontynuując obrady w Sali Kolumnowej podejmie wobec protestujących w Sali Plenarnej środki oddziaływania edukacyjno-wychowawczego, uświadamiając im niestosowność postępowania, być może przez zachętę do lektury opracowań historycznych dotyczących XVIII w. albo lżejszych w formie opracowań w rodzaju wspomnianego już artykułu prof. M. Ryby. Być może skłoni to umysły wspomnianych posłów do autorefleksji i uświadomi, że w państwie „istniejącym teoretycznie”, którego idei bronią nie ma mowy o żadnej demokracji, możliwa jest tylko anarchia.

Warszawa, dnia 3 stycznia 2017 roku

Opinia prawna

w sprawie zachowań grupy Posłów w trakcie 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 roku, i następujących po nim – oraz możliwości przywrócenia elementarnego porządku prawnego w sali posiedzeń Sejmu

I. Tezy opinii

1) Już wiele lat temu, Sąd Najwyższy bardzo trafnie podkreślił, iż z samej istoty mandatu poselskiego – piastowanego przez posła w imieniu i z wyboru Narodu – wynika, że musi on być wykonywany przy użyciu godziwych metod postępowania, nienaruszających zasad dobrej wiary ze strony społeczeństwa do tego, kto go posiada; jego wykonywanie nie może wyrażać się w podburzaniu do dokonywania aktów przemocy lub braniu w nich udziału, albo w publicznym nawoływaniu do nieposłuszeństwa obowiązującej ustawie, itp. (wyrok Sądu Najwyższego I KZP 40/93 z dnia 16 lutego 1994 roku – zobacz także: wyrok Sądu Najwyższego I CSK 31/07 z dnia 13 kwietnia 2007 roku).

2) Analiza postępowania każdego posła – oraz ewentualnych konsekwencji prawnych konkretnych wypowiedzi, gestów, działań, zaniechań, zachowań etc. - w każdym przypadku prowadzona może być na różnych płaszczyznach (z uwzględnieniem regulacji dotyczących immunitetu parlamentarnego), w szczególności:

- (a) - w perspektywie uwarunkowanej Zasadami Etyki Poselskiej;
- (b) – w perspektywie odpowiedzialności regulaminowej (dyscyplinarnej), uwarunkowanej przepisami ustawy o wykonywaniu mandatu posła oraz senatora i przepisami Regulaminu Sejmu;
- (c) - w perspektywie cywilnoprawnej, na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego;
- (d) – w perspektywie prawnokarnej, na podstawie przepisów Kodeksu karnego.

3) W każdym przypadku, dla rozstrzygnięcia o ewentualnej odpowiedzialności posła – i to w zakresie każdej z wyróżnionych płaszczyzn - konieczne jest przeprowadzenie stosownego postępowania dowodowego przez właściwy podmiot (dla jednoznacznego zdefiniowania stanu faktycznego) – i wydanie na tej podstawie stosownego orzeczenia przez należycie umocowany do tego organ.

4) Dla prawidłowej oceny prawnej zachowań grupy Posłów w trakcie 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku, i następujących po nim, zasadnym może być objęcie stosownym postępowaniem wyjaśniającym i sprawdzającym wypowiedzi, informacji, okoliczności, zdarzeń rozgrywających się/pojawiających się także poza salą posiedzeń Sejmu.

5) Udokumentowany przebieg posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku, jak również publicznie znane zdarzenia, które nastąpiły później w związku z tymże posiedzeniem, dają natomiast podstawę do stwierdzenia, że zasadnym jest ich zbadanie przez właściwe organy Sejmu oraz przez Prokuraturę – w szczególności: w kontekście przepisów powołanych w niniejszej opinii. Udokumentowane i publicznie znane fakty pozwalają bowiem przynajmniej na stwierdzenie, że zachodzi poważne podejrzenie, iż w sali posiedzeń Sejmu, w związku z przebiegiem 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku, doszło do wielokrotnego i rażącego naruszenia Zasad Etyki Poselskiej – a nawet: podejrzenie popełnienia przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej lub przeciwko działalności instytucji państwowych; nie może być bowiem wątpliwości przynajmniej co do tego, że w sali posiedzeń Sejmu była i jest stosowana niedozwolona przemoc – i to: według kwalifikacji prawnokarnych.

6) Regulamin Sejmu dopuszcza – w ramach odpowiedzialności regulaminowej posłów - możliwość obniżenia uposażenia lub diety parlamentarnej posła, na zasadach określonych w art. 23-25 tegoż Regulaminu (omówionych bliżej w dalszej części niniejszej opinii).

7) Z zachowaniem zawartych w opinii uwag szczegółowych, zasadnym jest przedstawienie następującego zestawu możliwych sposobów przywracania ładu prawnego wobec sytuacji zaistniałej w związku z 33. posiedzeniem Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku:

- I. podjęcie próby zaangażowania Konwentu Seniorów (zgodnie z art. 14 Regulaminu Sejmu, Konwent Seniorów jest organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu);
- II. podjęcie próby mediacji;
- III. czasowe przeniesienie dalszych posiedzeń Sejmu do innej sali obrad;
- IV. podjęcie czynności koniecznych do egzekwowania wszystkich możliwych konsekwencji prawnych zachowań grupy Posłów – zwłaszcza: stosowanej przemocy - na wszystkich możliwych płaszczyznach prawnych, to jest:
 - a) na płaszczyźnie odpowiedzialności etycznej;
 - b) na płaszczyźnie odpowiedzialności regulaminowej (dyscyplinarnej);
 - c) na płaszczyźnie odpowiedzialności cywilnoprawnej (zwłaszcza w aspekcie odpowiedzialności za ewentualne naruszenie dóbr osobistych oraz za ewentualną szkodę, powodowaną koniecznością organizacji posiedzeń Sejmu poza główną salą plenarną Sejmu);
 - d) na płaszczyźnie odpowiedzialności prawnokarnej;
- V. podjęcie stosownych czynności przez Straż Marszałkowską.

8) Zastosowanie każdego ze wskazanych sposobów działania – w tym nawet zwrócenie się o podjęcie stosownych czynności do Straży Marszałkowskiej – może zostać uznane za uzasadnione. Nie może bowiem być wątpliwości co do tego, że blokowanie i okupacja mównicy sejmowej oraz fotela Marszałka Sejmu stanowi - według klasyfikacji prawnych – przemoc, wykluczająca możliwość prawidłowego funkcjonowania Sejmu i wypełniania

swoich zadań przez organy Sejmu. Jako taka, stanowi akt niebywałego zamachu, naruszającego polską kulturę parlamentarną, dobre tradycje i zwyczaje parlamentarne. Oznacza także sprzeniewierzenie się przez grupę Posłów złożonemu ślubowaniu poselskiemu, zobowiązującemu między innymi do przestrzegania Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec faktu, że treść ślubowania określa sama Konstytucja, bez wątpienia działania podejmowane przez grupę Posłów - w związku z przebiegiem 33. posiedzenia Sejmu - można uznać także za sprzeniewierzenie się Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

9) Decyzja Marszałka Sejmu o wykluczeniu Posła z posiedzenia Sejmu – podjęta w trakcie 33. posiedzenia w dniu 16 grudnia 2016 roku – była w pełni legitymowana prawnie. Kwestia ta – wobec oczywistej karygodności zachowań Posła, do jakich doszło w trakcie 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku – nie może budzić żadnych wątpliwości.

II. Przedmiot opinii

Pismem z dnia 27 grudnia 2016 roku, do Biura Analiz Sejmowych zwrócił się Pan Dariusz Salamończyk - Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu – zlecając wykonanie opinii prawnych na temat „konsekwencji wiążących się z zachowaniem posłów blokujących od dnia 16 grudnia 2016 r. mównicę i fotel Marszałka oraz salę posiedzeń, a także na temat możliwości postępowania Marszałka Sejmu w celu przywrócenia porządku na sali obrad”.

III. Podstawowe akty prawne dotyczące przedmiotu zlecenia

- 1) Konstytucja RP;
- 2) ustawa z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora;
- 3) ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny;
- 4) ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny;

- 5) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 roku Zasady Etyki Poselskiej.

IV. Uwagi wprowadzające – zarys kontekstu normatywnego materii stanowiącej przedmiot zlecenia

Z uwagi na przedmiot zlecenia, zasadnym jest, by przypomnieć, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w wykonywaniu obowiązków poselskich posel w szczególności ma prawo:

- 1) wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów;
- 2) wybierać i być wybieranym do organów Sejmu;
- 3) zwracać się do Prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Sejm lub komisję sejmową;
- 4) zwracać się do komisji sejmowej o rozpatrzenie określonej sprawy;
- 5) uczestniczyć w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych oraz w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał Sejmu;
- 6) uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm lub komisje sejmowe;
- 7) wnosić interpelacje i zapytania poselskie.

Zgodnie z przepisem art. 14 ust. 2 powołanej ustawy, zasady i tryb korzystania z wyżej wyszczególnionych praw oraz z innych uprawnień poselskich w Sejmie (także: tryb i formy udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie oraz ich rozpatrywania przez Sejm) określa regulamin Sejmu.

Przepis art. 5 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi natomiast między innymi, że tryb rozpatrywania spraw posłów niewykonujących obowiązków poselskich, jak również zasady odpowiedzialności regulaminowej posłów, określa regulamin Sejmu.

Wypada przypomnieć dalej, że zgodnie z art. 7 ust. 4 pkt 2) uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, do podstawowych obowiązków posła należy w szczególności stosowanie się do wynikających z Regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu.

Według art. 175 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń. Marszałek Sejmu może zwrócić uwagę posłowi, który w swoim wystąpieniu odbiega od przedmiotu obrad - określonego w porządku dziennym - przywołaniem posła "do rzeczy". Po dwukrotnym przywołaniu posła "do rzeczy", Marszałek może odebrać przemawiającemu głos. Marszałek Sejmu - po uprzednim zwróceniu uwagi - ma prawo przywołać posła "do porządku", jeżeli uniemożliwia on prowadzenie obrad. W przypadku niezastosowania się przez posła do polecenia Marszałka Sejmu (do polecenia, o jakim wyżej mowa), Marszałek ma prawo ponownie przywołać posła "do porządku", stwierdzając, że uniemożliwia on prowadzenie obrad. Wreszcie - Marszałek ma prawo podjąć decyzję o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu, jeżeli poseł nadal uniemożliwia prowadzenie obrad i na tym samym posiedzeniu został już upomniany w trybie wskazanym powyżej; poseł wykluczony z posiedzenia Sejmu jest obowiązany natychmiast opuścić salę posiedzeń. Jeżeli poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach.

Koniecznym jest, by jednoznacznie podkreślić w tym kontekście, że decyzja Marszałka Sejmu o wykluczeniu Posła z posiedzenia Sejmu – podjęta w trakcie 33. posiedzenia w dniu 16 grudnia 2016 roku – była w pełni legitymowana prawnie. Kwestia ta – wobec karygodności zachowań Posła, do jakich doszło w trakcie 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku – nie może budzić żadnych wątpliwości.

Zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu i strzeże praw Sejmu – zgodnie zaś z art. 112 Konstytucji, organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb działalności jego organów określa regulamin Sejmu, uchwalony przez Sejm; według art. 104 Konstytucji, posłowie w treści składanego ślubowania zobowiązują się między innymi do przestrzegania Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 roku Zasady Etyki Poselskiej stanowi między innymi, że poseł na Sejm, na mocy ślubowania składanego zgodnie z art. 104 Konstytucji, kieruje się w swojej służbie publicznej obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne (art.1). Poseł powinien zachowywać się w sposób odpowiadający godności posła, kierując się między innymi zasadą dbałości o dobre imię Sejmu (art.2). Powinien należycie wypełniać swoje obowiązki - w sprawach tego wymagających powinien kierować się względami merytorycznymi (art.5). Poseł powinien unikać zachowań, które mogą godzić w dobre imię Sejmu - powinien szanować godność innych osób (art.6).

Za naruszenie Zasad Etyki Poselskiej poseł ponosi odpowiedzialność określoną przepisami Regulaminu Sejmu (art.8 powoływanej uchwały).

W charakterze komentarza do wyżej eksponowanych regulacji, podkreślić trzeba, że sposoby i formy naruszania Zasad Etyki Poselskiej mogą być bardzo różne – bez wątpienia do najbardziej poważnych i karygodnych należą na przykład:

- 1) zachowania i wypowiedzi noszące znamiona szyderstwa, lżenia, kpiny bądź drwiny, zwłaszcza w stosunku do osoby kierującej obradami Sejmu – w szczególności: wobec Marszałka Sejmu;
- 2) zachowania naruszające dobra osobiste osoby kierującej obradami Sejmu – w szczególności: Marszałka Sejmu - bądź bezpośrednio zmierzające do ich naruszenia (np.: poprzez natarczywe lub napastliwe zachowania naruszające nietykalność osobistą – bądź bezpośrednio zmierzające do jej naruszenia);
- 3) ostentacyjne i uporczywe ignorowanie uwag i poleceń Marszałka Sejmu;
- 4) zakłócanie przyjętego porządku obrad – w szczególności: poprzez ostentacyjne i uporczywe odbieganie od przedmiotu obrad;
- 5) destabilizowanie ładu posiedzenia Sejmu;
- 6) paraliżowanie przebiegu obrad;
- 7) stosowanie jakiejkolwiek formy niedozwolonej przemocy;
- 8) uniemożliwianie wykonywania czynności urzędowych – zwłaszcza poprzez stosowanie jakiejkolwiek formy niedozwolonej przemocy;
- 9) świadome i celowe prowokowanie bądź eskalowanie napięć i agresji;

- 10) wzywanie, zachęcanie, namawianie, podżeganie do stosowania przemocy bądź czynnego prowokowania oraz eskalowania napięć i agresji;
- 11) publiczne manifestowanie lub wyrażanie swoim zachowaniem aprobaty dla oczywistych i rażących naruszeń Zasad Etyki Poselskiej – zwłaszcza w sytuacji wielości i uporczywości tychże naruszeń.

Zgodnie z art. 145 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, rozstrzygnięcia w sprawie posłów, którzy zachowują się w sposób nieodpowiadający godności posła wydaje Komisja Etyki Poselskiej – na podstawie „Zasad etyki poselskiej”. Komisja rozpatruje sprawy, które należą do jej właściwości, z własnej inicjatywy (art. 145 ust. 4). Według art. 147 ust. 1 Regulaminu Sejmu, po rozpatrzeniu sprawy i stwierdzeniu naruszenia przez posła „Zasad etyki poselskiej”, Komisja może w drodze uchwały:

- 1) zwrócić posłowi uwagę,
- 2) udzielić posłowi upomnienia,
- 3) udzielić posłowi nagany.

Uchwały Komisji podaje się do wiadomości publicznej (art. 147 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

Mając na uwadze przedmiot zlecenia, warto zaznaczyć dalej, że od odpowiedzialności wynikającej z naruszenia Zasad Etyki Poselskiej odróżnić należy „odpowiedzialność regulaminową” (nazywaną w Regulaminie Sejmu także: odpowiedzialnością dyscyplinarną). Podstawę tejże odpowiedzialności stanowi między innymi art. 7 Regulaminu Sejmu, który rozstrzyga, że posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany (art. 7 ust. 1 Regulaminu) – **do podstawowych obowiązków posła należy w szczególności: 1) udział w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych, 2) stosowanie się do wynikających z Regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu (art. 7 ust.4, pkt. 1 i 2 Regulaminu Sejmu).**

Zgodnie z art. 22 ust. 1 Regulaminu Sejmu, za niewykonywanie obowiązków poselskich Komisja Regulaminowa, Spraw Poselskich i Immunitetowych może, w drodze uchwały:

- 1) zwrócić posłowi uwagę,
- 2) udzielić posłowi upomnienia,
- 3) udzielić posłowi nagany.

Regulamin Sejmu dopuszcza także – w ramach odpowiedzialności regulaminowej posłów - możliwość obniżenia uposażenia lub diety parlamentarnej posła, na zasadach określonych w art. 23-25 tegoż Regulaminu.

W przypadku uniemożliwiania przez posła pracy Sejmu lub jego organów - a w szczególności: w przypadku stwierdzenia przez Marszałka Sejmu w trybie art. 175 ust. 4 Regulaminu Sejmu, że poseł uniemożliwia prowadzenie obrad - Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posła, w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub pełnej diety parlamentarnej miesięcznie na okres nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 23 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

W przypadku wykluczenia posła z posiedzenia Sejmu w trybie art. 175 ust. 5 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu zarządza obniżenie jego uposażenia poselskiego lub diety parlamentarnej na zasadach, o jakich mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1 i ust. 3-7 Regulaminu Sejmu (art. 25 ust. 1 Regulaminu Sejmu), zaś Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu posłowi uposażenia w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub o utracie prawa do pełnej diety parlamentarnej na okres do 6 miesięcy (art. 25 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

Podstawą zarządzenia przez Marszałka Sejmu obniżenia uposażenia i diety parlamentarnej albo jednego z tych świadczeń (jeżeli tylko ono przysługuje posłowi) – na zasadach określonych w art. 24 Regulaminu Sejmu - może być także nieusprawiedliwiona nieobecność na posiedzeniu Sejmu lub niewzięcie w danym dniu udziału w więcej niż 1/5 głosowań lub nieusprawiedliwiona nieobecność na posiedzeniu komisji, jeżeli liczba tych nieobecności przekroczyła 1/5 liczby posiedzeń komisji w miesiącu kalendarzowym (art. 24 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

Mając na uwadze przedmiot zlecenia, warto zaznaczyć dalej, że w związku z nim pozostawać mogą przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny. Zważyć bowiem wypada, że w Rozdziale XVII tegoż Kodeksu, zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, prawodawca rozstrzyga między innymi o odpowiedzialności karnej osoby, która mając na celu zmianę przemocą konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, podejmuje w porozumieniu z innymi osobami działalność zmierzającą bezpośrednio do urzeczywistnienia tego celu – odpowiedzialność karną ponosi także ten, kto czyni przygotowania do popełnienia takiego przestępstwa (art. 127 Kodeksu karnego).

W tym samym Rozdziale prawodawca ustanawia także odpowiedzialność karną:

- osoby, która w celu usunięcia przemocą konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej, podejmuje działalność zmierzającą bezpośrednio do urzeczywistnienia tego celu – i w tym przypadku odpowiedzialność karną ponosi także ten, kto czyni przygotowania do popełnienia takiego przestępstwa (art. 128 Kodeksu karnego);
- osoby, która przemocą lub groźbą bezprawną wywiera wpływ na czynności urzędowe konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 128 Kodeksu karnego).

Z kolei przepisy Rozdziału XXIX, zatytułowanego *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, ustanawiają między innymi odpowiedzialność karną:

- osoby, która narusza nietykalność cielesną funkcjonariusza publicznego (lub osoby do pomocy mu przybranej) podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych (art. 222 Kodeksu karnego) – z przepisów części ogólnej Kodeksu karnego wynika, że odpowiedzialność karną ponosi także ten, kto usiłuje dokonać takiego przestępstwa;
- osoby, która przemocą lub groźbą bezprawną wywiera wpływ na czynności urzędowe organu państwowego – także osoby, która stosuje przemoc lub groźbę bezprawną w celu zmuszenia funkcjonariusza publicznego (albo osoby do pomocy mu przybranej) do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej (art. 224 Kodeksu karnego);
- osoby, która znieważa funkcjonariusza publicznego (lub osobę do pomocy mu przybraną) podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych – także osoby,

która publicznie znieważa lub poniża konstytucyjny organ Rzeczypospolitej Polskiej (art. 226 Kodeksu karnego);

- funkcjonariusza publicznego, który – przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków – działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 Kodeksu karnego).

V. Stanowisko w sprawie stanowiącej przedmiot zlecenia

Po zarysowaniu stanu prawnego - i powołaniu przepisów, które mogą pozostawać w istotnym związku ze sprawą stanowiącą przedmiot zlecenia – koniecznym jest, by odnieść się bezpośrednio do objętego zleceniem pytania o:

- 1) „konsekwencje wiążące się z zachowaniem posłów blokujących od dnia 16 grudnia 2016 r. mównicę i fotel Marszałka oraz salę posiedzeń”,
- 2) możliwości postępowania Marszałka Sejmu w celu przywrócenia porządku na sali obrad”.

W charakterze uwagi wprowadzającej warto zauważyć, że już wiele lat temu Sąd Najwyższy bardzo trafnie podkreślił, iż z samej istoty mandatu poselskiego – piastowanego przez posła w imieniu i z wyboru Narodu – wynika, że musi on być wykonywany przy użyciu godziwych metod postępowania, nienaruszających zasad dobrej wiary ze strony społeczeństwa do tego, kto go posiada. Jego wykonywanie nie może wyrażać się w podburzaniu do dokonywania aktów przemocy lub braniu w nich udziału, albo w publicznym nawoływaniu do nieposłuszeństwa obowiązującej ustawie, itp. (wyrok Sądu Najwyższego I KZP 40/93 z dnia 16 lutego 1994 roku – zobacz także: wyrok Sądu Najwyższego I CSK 31/07 z dnia 13 kwietnia 2007 roku).

Ad. 1).

Analiza postępowania każdego posła – oraz ewentualnych konsekwencji prawnych konkretnych wypowiedzi, gestów, działań, zaniechań, zachowań etc. - w każdym przypadku prowadzona może być na różnych płaszczyznach (z uwzględnieniem regulacji dotyczących immunitetu parlamentarnego), w szczególności:

-(a)- w perspektywie uwarunkowanej Zasadami Etyki Poselskiej;

-(b)- w perspektywie tzw. odpowiedzialności regulaminowej (dyscyplinarnej), uwarunkowanej przepisami ustawy o wykonywaniu mandatu posła oraz senatora i przepisami Regulaminu Sejmu;

-(c)- w perspektywie cywilnoprawnej, na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego;

-(d)- w perspektywie prawnokarnej, na podstawie przepisów Kodeksu karnego.

W każdym przypadku, dla rozstrzygnięcia o ewentualnej odpowiedzialności posła – i to w zakresie każdej z wyróżnionych płaszczyzn - konieczne jest przeprowadzenie stosownego postępowania dowodowego przez właściwy podmiot (dla jednoznacznego zdefiniowania stanu faktycznego) – i wydanie na tej podstawie stosownego orzeczenia przez należycie umocowany do tego organ. Nadmienić w tym kontekście warto, że dla prawidłowej oceny prawnej zachowań grupy Posłów w trakcie 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku, i następujących po nim, zasadnym może być objęcie stosownym postępowaniem wyjaśniającym i sprawdzającym wypowiedzi, informacji, okoliczności, zdarzeń rozgrywających się/pojawiających się także poza salą posiedzeń Sejmu. Biuro Analiz Sejmowych nie ma legitymacji do wykonywania czynności mieszczących się w zakresie kompetencji przysługujących w tym zakresie organom Sejmu, Prokuraturze oraz Sądom. Stąd też, nie jest możliwe rozstrzygnięcie na gruncie niniejszej opinii o konsekwencjach prawnych poszczególnych zachowań Posłów w trakcie 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku – oraz następujących po nim.

Udokumentowany przebieg posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku, jak również publicznie znane zdarzenia, które nastąpiły później w związku z tymże posiedzeniem, dają natomiast podstawę do stwierdzenia, że zasadnym jest ich zbadanie przez właściwe organy Sejmu oraz przez Prokuraturę – w szczególności: w kontekście przepisów powołanych w niniejszej opinii. Udokumentowane i publicznie znane fakty pozwalają bowiem przynajmniej na stwierdzenie, że zachodzi poważne podejrzenie, iż w sali posiedzeń Sejmu, w związku z przebiegiem 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku, doszło do wielokrotnego i rażącego naruszenia Zasad Etyki Poselskiej – a nawet: podejrzenie popełnienia przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej lub przeciwko działalności instytucji państwowych; nie może być bowiem wątpliwości

przynajmniej co do tego, że w sali posiedzeń Sejmu była i jest stosowana niedozwolona przemoc – i to: według kwalifikacji prawnokarnych.

Ad. 2).

Odnosząc się do objętego zleceniem pytania o możliwości postępowania Marszałka Sejmu w celu przywrócenia porządku na sali obrad, podkreślić wypada najpierw, że zostały one prawidłowo zidentyfikowane i zdefiniowane w *Oświadczeniu Marszałka Sejmu w sprawie przebiegu 33. posiedzenia Sejmu 16 grudnia 2016 r.*, w treści którego Marszałek Sejmu trafnie wskazał, iż miał dwa rozwiązania: poprosić Straż Marszałkowską o przywrócenie porządku lub przenieść posiedzenie do innej sali, aby kontynuować obrady i zabezpieczyć powagę Sejmu.

Według stanowiska autora niniejszej opinii, wskazane przez Marszałka Sejmu warianty są w pełni legitymowane prawnie, i ciągle zachowują swoją aktualność – także wobec zdarzeń mających miejsce po 16 grudnia 2016 roku.

W odniesieniu do analizowanych wariantów, zasadnym może być podkreślenie dwóch istotnych kwestii:

- 1) koniecznym jest uwzględnienie wszystkich możliwych niebezpieczeństw i zagrożeń wynikających z podjęcia właściwych czynności przez Straż Marszałkowską – analiza publicznie znanych faktów nie pozwala bowiem wykluczyć, że celem przemocy stosowanej przez grupę Posłów, celem okupacji mównicy sejmowej, może być między innymi sprowokowanie czynności Straży Marszałkowskiej (dla realizacji partykularnych celów politycznych), co może powodować agresję i demonstracyjną, radykalną eskalację przemocy w czasie ewentualnego podejmowania stosownych czynności przez Straż Marszałkowską;
- 2) nie ma żadnych przeszkód prawnych do czasowego organizowania i prowadzenia dalszych obrad Sejmu poza główną salą plenarną Sejmu – w tym zakresie, według stanowiska autora niniejszej opinii, zachowują pełną aktualność racje podniesione w szczególności przez profesora dr hab. Bogusława Banaszaka w opiniach prawnych dotyczących możliwości

kontynuowania 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku w Sali Kolumnowej Sejmu (BAS, opinia prawna 2697/16 z dnia 20 grudnia 2016 roku, oraz: BAS, opinia prawna 2757/16 z dnia 27 grudnia 2016 roku).

Warianty wyżej eksponowane, można zapewne uzupełnić wariantem zakładającym prowadzenie mediacji – z zastrzeżeniem, że mógłby on znaleźć racjonalne uzasadnienie i realne zastosowanie głównie wówczas, gdyby można było rozsądnie oczekiwać, że wszyscy uczestnicy mediacji przystąpią do nich działając w dobrej wierze; ważnym zaś testem i znakiem dobrej wiary mogłoby być zaprzestanie stosowania niedozwolonej przemocy oraz porzucenie żądań formalnie niemożliwych do spełnienia.

Z zachowaniem wyżej wyrażonych uwag szczegółowych, zasadnym jest zatem przedstawienie następującego zestawu możliwych sposobów przywracania ładu prawnego wobec sytuacji zaistniałej w związku z 33. posiedzeniem Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku:

- I. podjęcie próby zaangażowania Konwentu Seniorów (zgodnie z art. 14 Regulaminu Sejmu, Konwent Seniorów jest organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu);
- II. podjęcie próby mediacji;
- III. czasowe przeniesienie dalszych posiedzeń Sejmu do innej sali obrad;
- IV. podjęcie czynności¹ koniecznych do egzekwowania wszystkich możliwych konsekwencji prawnych zachowań grupy Posłów – zwłaszcza: stosowanej przemocy - na wszystkich możliwych płaszczyznach prawnych, to jest:
 - a) na płaszczyźnie odpowiedzialności etycznej;

¹ W szczególności: skierowanie stosownych wniosków do właściwych Komisji Sejmowych, przygotowanie ewentualnych pozwów, złożenie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw.

- b) na płaszczyźnie tzw. odpowiedzialności regulaminowej (dyscyplinarnej);
- c) na płaszczyźnie odpowiedzialności cywilnoprawnej (zwłaszcza w aspekcie odpowiedzialności za ewentualne naruszenie dóbr osobistych oraz za ewentualną szkodę, powodowaną koniecznością organizacji posiedzeń Sejmu poza główną salą plenarną Sejmu);
- d) na płaszczyźnie odpowiedzialności prawnokarnej;

V. zwrócenie się o podjęcie stosownych czynności do Straży Marszałkowskiej.

Wybór najbardziej właściwych środków działania należy oczywiście do Marszałka Sejmu. Zastosowanie każdego ze wskazanych sposobów działania – w tym nawet zwrócenie się o podjęcie stosownych czynności do Straży Marszałkowskiej – może zostać uznane za uzasadnione. Nie może bowiem być wątpliwości co do tego, że blokowanie i okupacja mównicy sejmowej oraz fotela Marszałka Sejmu stanowi - według klasyfikacji prawnych – przemoc, wykluczająca możliwość prawidłowego funkcjonowania Sejmu i wypełniania swoich zadań przez organy Sejmu. Jako taka, stanowi akt niebywałego zamachu, naruszającego polską kulturę parlamentarną, dobre tradycje i zwyczaje parlamentarne. Oznacza także sprzeniewierzenie się przez grupę Posłów złożonemu ślubowaniu poselskiemu, zobowiązującemu między innymi do przestrzegania Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec faktu, że treść ślubowania określa sama Konstytucja, bez wątpienia działania podejmowane przez grupę Posłów - w związku z przebiegiem 33. posiedzenia Sejmu - można uznać także za sprzeniewierzenie się Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Autor:

Dr hab. Jarosław Wyrembak

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Prof. KJ dr hab. Grzegorz Górski

Kolegium Jagiellońskie

Toruńska Szkoła Wyższa

BAS-2777/16

Warszawa, 04 stycznia 2017 r.

Analiza prawna

dotycząca konsekwencji wiążących się z zachowaniem posłów blokujących od dnia 16 grudnia 2016 r. mównicę i fotel Marszałka oraz Salę posiedzeń oraz analiza możliwości postępowania Marszałka Sejmu w celu przywrócenia porządku na Sali obrad

W nocy z 16 na 17 grudnia 2016 roku podczas trwającego posiedzenia Sejmu RP doszło do zablokowania przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej, Nowoczesnej pl oraz PSL mównicy sejmowej, a następnie fotela Marszałka Sejmu. Wskutek tego zdarzenia Marszałek kontynuował posiedzenie Sejmu w Sali Kolumnowej, po czym zakończył posiedzenie Sejmu po wyczerpaniu przyjętego wcześniej porządku obrad.

Postępowanie Marszałka Sejmu, który kontynuował obrady Sejmu w innym niż sala obrad pomieszczeniu opierało się na przysługujących mu uprawnieniach wynikających z:

1. przepisu art. 110 ust. 2 Konstytucji RP (**Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)** – *Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu i strzeże praw Sejmu*);
2. przepisu art. 10 ust. 1 pkt. 1 – 6 Regulaminu Sejmu (**uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP (M. P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.)** - *Marszałek Sejmu: 1) stoi na straży praw i godności Sejmu, 2) reprezentuje Sejm, 3) zwołuje posiedzenia Sejmu, 4) przewodniczy obradom Sejmu, 5) czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów*);
3. przepisu art. 175 Regulaminu Sejmu: (*Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń*).

Mimo zgodnego z Regulaminem Sejmu zakończenia posiedzenia Sejmu po wyczerpaniu przewidzianego porządku obrad, na sali obrad Sejmu pozostała grupa posłów z Platformy Obywatelskiej oraz Nowoczesnej pl, którzy oświadczyli, że nie opuszczą tego pomieszczenia Sejmu do momentu „wznowienia obrad Sejmu” w dniu 11 stycznia 2017 roku. Powody pozostawania na sali obrad motywowane były różnie. Początkowo formułowano postulat przywrócenia prawa posła Szczerby oraz wycofania się Marszałka Sejmu z propozycji dotyczących nowych zasad funkcjonowania mediów w Sejmie, a obecnie podnoszone jest twierdzenie o „nielegalnym” uchwaleniu budżetu. I w tym zakresie argumentacja jest zmienna, bowiem początkowo eksploatowano iż budżet został uchwalony w niewłaściwym pomieszczeniu oraz że na Salę Kolumnową wpuszczano tylko posłów PiS, obecnie usiłuje się eksploatować twierdzenie o braku *quorum* podczas głosowania nad budżetem. Pojawiają się podobne oczekiwania ponownego głosowania ustawy dezubekizacyjnej.

Co szczególnie istotne, te zmienne argumentacje oraz fakt blokowania sali obrad, zostały w pełni zaakceptowane przez kierownictwa partii politycznych: Platformy Obywatelskiej oraz Nowoczesnej pl, a także organizacji społecznej KOD.

Odnosząc się do wskazanej postawy grupy posłów, stwierdzić należy co następuje:

W *Preambule* Konstytucji RP (Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) zawarte jest stwierdzenie:

„pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność (...) Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby (...) poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”.

Tym samym ustrojodawca wskazał, iż zadaniem organów i instytucji stosujących Konstytucję, ma być zagwarantowanie *sprawności działania instytucji publicznych*. Najważniejszą instytucją publiczną Rzeczypospolitej jest mający mandat narodowy parlament, składający się z dwóch izb – Sejmu i Senatu. Z całą pewnością podjęte przez wskazaną grupę posłów, a usankcjonowane decyzjami kierownictw ich partii działania, pozostają w jaskrawej sprzeczności z tak klarownie wyłożoną wolą ustrojodawcy.

Wskazać tu należy również na brzmienie przepisu art. 11 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, w świetle którego *partie polityczne zrzeczają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa*.

Opisane wyżej działanie, polegające na blokowaniu mównicy sejmowej oraz fotela marszałka Sejmu nie są *metodami demokratycznymi*. Wynika to wprost z przepisów regulujących status posłów i określających precyzyjnie, co wchodzi w zakres wykonywania mandatu posła. Przepis art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 roku, Dz.U. z 2016 r. poz. 1510 z późn. zm.) jako *działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu określił zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu*.

Dodatkowo stosownie do przepisu art. 14 ust. 1 wyżej wskazanej ustawy, poseł w wykonywaniu obowiązków poselskich w szczególności ma prawo:

- 1) wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów;
- 2) wybierać i być wybieranym do organów Sejmu;

- 3) zwracać się do Prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Sejm lub komisję sejmową;
- 4) zwracać się do komisji sejmowej o rozpatrzenie określonej sprawy;
- 5) uczestniczyć w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych oraz w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał Sejmu;
- 6) uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm lub komisje sejmowe;
- 7) wnosić interpelacje i zapytania poselskie.

Wreszcie jako jeszcze jeden obszar działalności wchodzącej w zakres mandatu można wskazać dyspozycję przepisu art. 19 ust. 1 ustawy, w świetle której *w wykonywaniu mandatu poseł lub senator ma prawo, jeżeli nie narusza dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.*

Nie mieści się w pojęciu *działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu* jak również *innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu* ani blokowanie mównicy sejmowej, ani blokowanie fotela Marszałka Sejmu, ani – jak to określono ostatnio – trwająca okupacja sali obrad Sejmu. Wszystkie te formy działania, wykraczają poza *sprawowanie mandatu*. Nie można tych działań uznać także za odpowiadające standardowi *metod demokratycznych*.

Niezależnie od głoszonych na użytek kampanii politycznej poglądów, Polska pozostaje państwem demokratycznym. Ostatnie wybory parlamentarne przyniosły jednak sytuację nową, nieznaną w historii demokratycznych instytucji w Polsce, w postaci zwycięstwa w demokratycznych wyborach ugrupowania, które uzyskało samodzielną bezwzględną większość w obu izbach parlamentu. W praktyce politycznej po 1989 roku jest to sytuacja całkowicie nowa, a w połączeniu ze zdobyciem przez to samo ugrupowanie urzędu Prezydenta RP spowodowały nieznany dotąd stan demokratycznej przewagi jednego ugrupowania politycznego. Jednak taki stan rzeczy nie może być przecież uznany za wykluczający istnienie mechanizmów demokratycznych i zwalniający przegrane stronnictwa polityczne, z ich funkcjonowania w ramach istniejących instytucji. Polski system konstytucyjny

nie formułuje dopuszczalnej metody walki politycznej, stosowanie przez mniejszość działań, które prowadzą do paraliżu instytucji politycznych. Przywołana dyspozycja zawarta w *Preamble* wyraźnie wskazuje – na podstawie specyficznych polskich doświadczeń historycznych – potrzebę zagwarantowania instytucjom publicznym możliwości *sprawnego* działania. Skoro celem podjętej blokady mównicy oraz fotela Marszałka Sejmu, zaś obecnie sali obrad, jest niedopuszczenie do normalnego funkcjonowania izby poselskiej, a odblokowanie normalnej możliwości działania izby jest warunkowane ultimatywnie spełnieniem warunków, które nie podlegają dyskusji, to takie postępowanie nie może być uznane za *metodę demokratycznego* wpływania na rzeczywistość polityczną.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż opisane działania podjęte przez grupę posłów godzą wprost w pozycję Marszałka Sejmu. Jest ona określona przez:

1. przepis art. 110 ust. 2 Konstytucji RP: *Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz;*
2. przepis art. 10 ust. 1 pkt. 1 – 6 Regulaminu Sejmu: *Marszałek Sejmu: 1) stoi na straży praw i godności Sejmu, 2) reprezentuje Sejm, 3) zwołuje posiedzenia Sejmu, 4) przewodniczy obradom Sejmu, 5) czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów).*

Mamy zatem do czynienia z uniemożliwieniem wykonywania obowiązków przez jedną z najważniejszych instytucji państwowych, a więc ostentacyjnym sprzeniewierzeniem się dyspozycji określonej w cytowanym fragmencie *Preambuły* do Konstytucji RP.

Zachodzi w związku z powyższym pytanie, o charakter działania grupy posłów oraz kierownictw partii politycznych do których oni przynależą, z perspektywy przepisów prawa karnego.

Kodeks karny (**ustawa Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.)**) przynajmniej w kilku przepisach można odnieść do opisanych wyżej zachowań. I tak karalne jest:

1. stosowanie przemocy wobec osoby (tu Marszałka Sejmu) *w celu zmuszenia do określonego zachowania się* (art. 191 § 1 KK);
2. wywieranie *przemocą wpływu na czynności urzędowe innego organu*

państwowego (tu Marszałka Sejmu) (art. 224 § 1 KK);

3. znieważanie *funkcjonariusza publicznego lub osób do pomocy mu przybranych podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych* (art. 226 § 1 KK);
4. znieważenie publiczne *konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej* (art. 226 § 3);
5. *przekroczenie uprawnień* przez funkcjonariusza publicznego, skutkujące działaniem *na szkodę interesu publicznego* (art. 231 § 1 KK), wreszcie
6. czynienie niezdatną do użycia *cudzej rzeczy* (art. 288 KK).

Uzupełniając przywołać należy przepisy Kodeksu wykroczeń (**ustawa Kodeks wykroczeń z dnia 20 maja 1971 roku (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm)**), to jest przepis art. 49 § 1 sankcjonujący działanie *w miejscu publicznym demonstracyjnie okazujące lekceważenie Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom*.

Już nawet bardzo pobieżna analiza postępowania grupy posłów w nocy z 16 na 17 grudnia 2016 roku oraz w kolejnych dniach wskazuje, że poszczególne osoby uczestniczące w blokowaniu mównicy, fotela Marszałka Sejmu oraz okupacji sali obrad, wypełniły znamiona opisanych wyżej czynów zabronionych. Stosownie do treści przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora *a contrario*, poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność nie wchodzącą w zakres sprawowania mandatu. W tym zakresie posłowie nie są wyłączeni spod konsekwencji treści przepisu art. 32 ust. 1 Konstytucji – wszyscy są *wobec prawa równi*. Pociągnięcie do odpowiedzialności z tego tytułu wymaga oczywiście zachowania procedur związanych z uchyleniem posłowi immunitetu.

Podsumowując tę część analizy wskazać należy, iż istnieją przesłanki do złożenia przez Marszałka Sejmu, ale także każdego posła czy pracownika Sejmu, jak również w istocie każdego obywatela, zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, przy czym konieczne jest zindywidualizowanie tych zawiadomień, z przypisaniem konkretnym posłom popełnienia konkretnych czynów zabronionych.

Wydaje się to niezbędnie koniecznym, bowiem dotychczasowe tolerowanie nielegalnych działań grupy posłów oraz kierownictw ich partii powoduje poczucie bezkarności, które może przerodzić się w niebezpieczne zjawisko społeczne. Zachęcenie postępowaniem tych osób obywatele, mogą bowiem nabrać przekonania,

że w imię źle pojętego „pokoju społecznego” władze publiczne tolerować będą działania polegające na ostentacyjnym łamaniu powszechnie obowiązujących norm prawnych. Dla i tak słabego państwa polskiego, dopuszczenie do takiej sytuacji może być śmiertelnym zagrożeniem.

Odmiernym zagadnieniem jest rozważenie, jakimi środkami dysponuje Marszałek Sejmu aby doprowadzić do możliwości normalnego funkcjonowania Sejmu. Z jednej bowiem strony Marszałek Sejmu zwołał na 11 stycznia 2017 roku kolejne posiedzenie Sejmu, z drugiej zaś strony grupa posłów okupujących salę obrad nie uznaje decyzji Marszałka o zamknięciu obrad poprzedniego posiedzenia i żąda kontynuowania tego posiedzenia po zakończeniu przerwy.

Rozważając możliwość poszukiwania kompromisu, którego inicjatywa mogłaby wyjść od Marszałka Sejmu, proponowałbym rozważyć następujący scenariusz, który prezentuję jako roboczy:

1. Nie może być mowy o podważeniu prawidłowości 33 posiedzenia Sejmu, a zwłaszcza głosowań w sprawie budżetu oraz w sprawie ustawy dezubekizacyjnej,
2. Opozycja deklaruje, że jej celem jest przeprowadzenie debaty nad budżetem, której to możliwości została rzekomo pozbawiona,
3. Wychodząc na przeciw temu żądaniu – a w tej chwili wydaje się, że ono pełni kluczową rolę w narracji opozycji – możliwe rozważenie inicjatywy rządowej w przedmiocie zmian w uchwalonej i podpisanej ustawie budżetowej; ponieważ podstawowe parametry budżetu przyjmowane były we wrześniu, zatem obiektywnie istnieją przesłanki do pewnych modyfikacji na obecnym etapie,
4. Procedowanie nowelizacji ustawy budżetowej mogłoby stać się polem do debaty z udziałem opozycji, pod warunkiem wszakże iż jej ramy zostaną wspólnie ustalone i ujęte w racjonalne wymiary,
5. Debata nad nowelizacją byłaby zatem ukłonem w stronę opozycji, która uzyskalaby możliwość zaprezentowania swego stanowiska w sprawie budżetu na 2017 rok,

Jeżeli wskazana ścieżka kompromisu wokół zagadnienia budżetu państwa okazałaby się niemożliwa do realizacji, wobec nie przyjęcia propozycji rządowej, co skutkowałoby trwaniem istniejącego, patologicznego stanu okupacji sali obrad, należy rozważyć inne sposoby zapewnienia sprawnego funkcjonowania izby.

Możliwe są tu trzy rozwiązania:

- 1) przeprowadzenie najbliższego posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej przy ograniczonym dostępie mediów (co automatycznie powoduje osłabienie napięcia przez brak transmisji), jednak w tym wypadku należy unikać problemów technicznych wokół *quorum* i liczenia głosów, oraz odpowiednio zabezpieczyć mównicę w tym pomieszczeniu przed ponowną okupacją,
- 2) w przypadku procedowania w sali posiedzeń, ogłoszenie tajności obrad stosownie do przepisu art. 113 zd. 2 Konstytucji RP, co automatycznie skutkuje również wyeliminowaniem mediów i nagłaśniania przez nie ewentualnych prowokacji ze strony posłów PO i Nowoczesnej – *dobro państwa* wymaga dziś spokojnej i rzeczowej debaty o budżecie i innych ważnych sprawach, a obecność mediów wzmaga niepotrzebnie temperaturę obrad; tajność obrad na obecnym etapie służyć będzie pogłębionej merytorycznej debacie,
- 3) wprowadzenie na salę obrad Sejmu grupy funkcjonariuszy BOR, przydzielonych do ochrony ministrów oraz Marszałków Sejmu – będą oni dysponowali wszelkimi atrybutami, aby zapewnić ochronę zarówno mównicy jak i fotela Marszałka Sejmu, co wykluczy możliwość przeprowadzenia blokady w stylu znanym z ostatniego posiedzenia.

Nie można wykluczyć kombinacji tych trzech elementów w zależności od dynamicznego rozwoju wypadków. Należy także wyeliminować możliwość wydawania przepustek jednorazowych na okres następnego posiedzenia Sejmu, bowiem tą drogą można wprowadzić do pomieszczeń sejmowych osoby, które podejmą jeszcze bardziej radykalne i destrukcyjne działania.

Można też rozważyć przesunięcie daty posiedzenia Sejmu o 14 dni w związku z koniecznością przygotowania nowelizacji budżetu. Już sama zapowiedź takiej zmiany daty posiedzenia i reakcja na to ze strony grupy posłów i kierownictw ich partii, udzieli niezawodnej odpowiedzi co do prawdziwych źródeł inspiracji działań podjętych w ostatnich tygodniach.

Proponowane rozwiązania koncentrują się na poszukiwaniu możliwości znalezienia kompromisu, który z natury rzeczy jest w obecnej sytuacji trudny dla obu stron konfliktu. Jeżeli dla obu stron *sprawne* funkcjonowanie instytucji państwowych

stanowi wspólnie akceptowaną wartość konstytucyjną, to powinny one wspólnie rozwiązać kryzys. Obecna większość musi bowiem mieć świadomość, że prędzej czy później sama stanie się opozycją i że będzie wtedy ewentualnym obiektem podobnych działań ze strony większości, kierującej się jakimś rodzajem rewanżyzmu. Podobnie dzisiejsza opozycja, dążąc do przejęcia władzy musi mieć świadomość, że jej przyszli przeciwnicy będą mogli w sposób w pełni uprawniony podejmować podobnie destruktcyjne działania pod ich adresem. Świadomość tej dosyć oczywistej ewentualności winna skłaniać obie strony do jak najszybszego znalezienia drogi kompromisowego rozwiązania sporu. Ewentualne trwanie tego konfliktu spowoduje długotrwałe, dotkliwe szkody w ciągle budującej się tkance polskiej demokracji.

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Prof. dr hab. Anna Łabno

Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Uniwersytet Śląski w Katowicach

BAS-2777/16

Warszawa, 18 stycznia 2017 r.

Opinia na temat: Konsekwencje wiążące się z zachowaniem posłów blokujących od dnia 16 grudnia 2016 r. mównicę i fotel Marszałka Sejmu oraz salę posiedzeń, a także na temat możliwości postępowania Marszałka Sejmu w celu przywrócenia porządku na sali obrad.

Postawione pytania są ze sobą ściśle zespolone, a wyjaśnienie pierwszego zagadnienia warunkuje treść ustaleń określających zachowanie Marszałka Sejmu. Marszałek jest bowiem organem kierowniczym Sejmu i zgodnie z art. 110 Konstytucji przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz.

1. Zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji poseł reprezentuje Naród i nie wiąza go instrukcje wyborców. Mandat, który wykonuje poseł ma więc charakter wolny, co jednak nie powinno sugerować, że prawo nie nakłada na posła obowiązków, za których realizację ponosi odpowiedzialność nie tylko polityczną, ale również prawną. Ponadto, nie powinien być rozumiany w taki sposób, że nie wyznacza granic

działania posła. Przeciwnie, z istoty wszelkiego działania, przede wszystkim publicznego, wynika obowiązek działania w granicach wyznaczonych przez prawo. Ten sposób myślenia potwierdza norma art. 104 ust. 2, na podstawie której poseł jest zobowiązany złożyć ślubowanie. Złożenie ślubowania jest przesłanką warunkującą uzyskanie możliwości podejmowania działalności składającej się na kompleks praw i obowiązków objętych mandatem, aczkolwiek uznaje się, że poseł uzyskuje mandat z chwilą wyboru¹. K. Grajewski pisze, że ...”pełnię uprawnień i obowiązków związanych ze swoim statusem przedstawiciela narodu deputowany nabędzie dopiero na pierwszym posiedzeniu Sejmu [...], na którym jest on zobowiązany do złożenia ślubowania” i wprowadzie Autor nie prowadzi dalej rozważań poświęconych analizie znaczenia treści ślubowania i wynikających stąd skutków prawnych, to jednak przypisuje tej czynności istotne znaczenie prawne. Tym bardziej należy odwołać się do treści ślubowania, że odmowa jego złożenia powoduje zrzeczenie się mandatu (art. 104 ust. 3). Oznacza to nadanie postanowieniom ślubowania szczególnego znaczenia ze względu na zakres i sposób działania w ramach wykonywanego mandatu. Poseł ślubuje rzetelne i sumienne wykonywanie obowiązków wobec Narodu, strzeżenie suwerenności i interesów Państwa, a ponadto czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej. Ślubowanie wskazuje cele działania posła i zakres jego zobowiązań. Z istoty rzeczy cele określone zostały ogólnie, ale nie oznacza to możliwości podejmowania dowolnych działań. Poseł jest zobowiązany przestrzegać Konstytucję i stosować się do praw Rzeczypospolitej. W konsekwencji jego odpowiedzialność ma charakter niejako kwalifikowany, gdyż w przeciwieństwie do zwykłego obywatela składa ślubowanie na wierność Konstytucji, w której wyrażony jest w art. 1 obowiązek troski o dobro wspólne, którym jest Rzeczypospolita. Ślubując, poseł ma pełną świadomość konsekwencji prawnych i politycznych wynikających z podejmowanego zobowiązania.

Natomiast obowiązek rzetelnego i sumiennego wykonywania obowiązków jest wyrażony jednoznacznie i nie budzi żadnych trudności interpretacyjnych, gdyż i rzetelność i sumienność to pojęcia o jasno określonej treści i zwłaszcza poseł winien rozumieć je w sposób powszechnie przyjęty i bez wątpliwości. Można nawet, w moim przekonaniu zasadnie twierdzić, że obowiązkiem posła jest szczególna

¹ Tak właśnie K. Grajewski, Status prawny posła i senatora, Wydawnictwo Sejmowe 2016, s. 12 i n.

troska o to, by jego działania mieściły się w zobowiązaniu wynikającym z art. 1 Konstytucji.

W moim przekonaniu należy podkreślić znaczenie obowiązku złożenia przez posła ślubowania, a także fakt, że rota ślubowania poselskiego jest aktualnie uregulowana w Konstytucji, nie jak w poprzednim stanie prawnym, w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Trafnie pisał w 1974 r. Marcin Kudej, że [...] „wykonanie przez posła obowiązku złożenia ślubowania ma przede wszystkim sens polityczny, polegający na uroczystym wzmocnieniu zobowiązania do reprezentowania w Sejmie określonych interesów”². Niezależnie więc od tego, że złożenie ślubowania nie ma konstytutywnego znaczenia dla uzyskania mandatu poselskiego, a tylko jest konieczne dla jego objęcia, to jednak zobowiązanie z niego wynikające powinno kształtować kierunek działania posła i wyznaczać granice odpowiedzialności. Być może należałoby w większym stopniu, aniżeli dotąd uwzględniać ślubowanie i szczegółową treść roty dla wskazywania zobowiązań posła. Nie oznacza to zmiany momentu początkowego uzyskania mandatu, ale wzmocnienie znaczenia konsekwencji politycznych i etycznych podjęcia się funkcji posła na Sejm. W ocenie działalności posła należy podkreślać jego odpowiedzialność za podejmowane decyzje, w tym również zachowania w Sejmie, tym bardziej, że ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg” (art. 104 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji).

Znaczenie i skutki prawne konstytucyjnego unormowania zobowiązań posła poprzez regulację rotę ślubowania wyznaczają jego działania również w płaszczyźnie prawno-ustrojowej. Zobowiązania wynikające z piastowania mandatu poselskiego nie są uregulowane w Konstytucji, z wyjątkiem rotę ślubowania, co tym bardziej podkreśla jej znaczenie. Sprzeniewierzenie się ślubowaniu nie jest wprowadzie przewidziane jako odrębna przesłanka odpowiedzialności posła, co najogólniej rzecz biorąc jest konsekwencją wolnego charakteru mandatu poselskiego, może natomiast i, jak sadzę powinno służyć jako argument wzmacniający w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej posła.

2. Wolny charakter mandatu i zakaz jego odwołania przez wyborców oraz chroniące posła immunitety, nie zwalniają go z obowiązków, które nakładają na niego

² M. Kudej, Komentarz do Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Katowice 1974, s. 14

postanowienia regulaminu Sejmu³ i ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁴. Konstytucja nie zawiera uściślających postanowień w tej materii, natomiast uznając posła za reprezentanta narodu pośrednio nakłada na niego szereg obowiązków, których szczegółowe ujęcie jest unormowane we wskazanych wyżej regulaminie i ustawie.

Podstawowym obowiązkiem posła jest udział w pracach Sejmu, co reguluje art. 7 regSejmu i art. 13 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁵. Art. 13 ustawy nakłada obowiązek obecności i czynnego udziału w posiedzeniach Sejmu, jednak dalsze postanowienia ustawy nie precyzują co należy rozumieć przez czynny udział.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany. Poseł realizuje obowiązek czynnego udziału w posiedzeniach Sejmu i w komisjach sejmowych poprzez udział w głosowaniach (art. 7 ust. 4 pkt. 1), a ponadto jest zobowiązany stosować się do wynikających z regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu (art. 7 ust. 4 pkt. 2). Przedstawiony zakres obowiązków wykonywanych w ramach działania w Sejmie wyczerpuje obligatoryjny zakres jego aktywności w tym organie. To ustalenie ma istotne znaczenie, gdyż jeśli poseł obowiązków tych nie realizuje, to powstaje pytanie, w jaki sposób wykonuje postanowienia art. 7 regSejmu i art. 13 ustawy? W konsekwencji pojawia także wątpliwość, czy i w jakim zakresie działa zgodnie z danym ślubowaniem, a ponadto z art. 1 ustawy, który nakazuje wykonywać mandat kierując się dobrem narodu.

Wolny charakter mandatu i obowiązek czynnego udziału w pracach Sejmu nie pozostają do siebie w żadnym związku funkcjonalnym. Uprawnienie do formułowania woli narodu, który postrzega się jako całość, nie zaś sumę jednostek⁶, nie daje podstaw do samokreacji zobowiązań i swobodnej oceny granic kształtowania treści mandatu i sposobów jego realizacji. Takie uprawnienie nie przysługuje również klubom politycznym, ani tym bardziej partiom politycznym. Nakaz kierowania się dobrem narodu w wykonaniu mandatu nie może stanowić przesłanki wyjaśniającej naruszenia obowiązków poselskich, ani tym bardziej zwalniającej

³Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., M.P. 1992 nr 26 poz. 185, z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 sierpnia 2016 r. Dz.U. 2016, poz. 1510.

⁵ Dalej jako ustawa.

⁶ E. Popławska, Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej, (w:) Zasady podstawowe polskiej konstytucji, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1998, s. 130

z odpowiedzialności prawnej za naruszenia regulaminu Sejmu lub ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Każde działanie posła musi mieścić się w granicach prawa, a w przypadku jego naruszeń nie tylko dopuszczalne, ale również obligatoryjne jest podejmowanie przez uprawnione organy działań mających na celu zapobieżenie negatywnym skutkom naruszeń prawa przez posłów.

Obowiązek czynnego udziału w pracach parlamentarnych dotyczy płaszczyzny stosunków poseł - Naród w myśl idei mandatu wolnego, a więc w zakresie obejmującym zagadnienia programowe poseł pozostaje wolny i pod odpowiedzialnością polityczną⁷, jednak w każdym przypadku jest zobowiązany działać na podstawie i w granicach prawa.

3. Zgodnie z art. 110 Konstytucji RP Marszałek Sejmu strzeże praw Sejmu i w celu realizacji tego obowiązku jest na mocy art. 10 ust. 1 pkt. 5 regSejmu, zobowiązany czuwać nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów. Obstrukcja prac Sejmu podjęta przez grupę posłów 16 grudnia 2016 r. i trwająca do 11 stycznia 2017 r. uniemożliwiła realizację funkcji Izby. W każdym przypadku bowiem blokowanie mównicy oraz fotela Marszałka Sejmu należy kwalifikować jako działania naruszające porządek pracy Izby, a jeśli mają charakter długotrwały, to wręcz paraliżujące normalne funkcjonowanie Sejmu. Rozwiązaniem typowym jest przeciwdziałanie każdej formie obstrukcji i unormowania służące temu celowi przyjmuje także regulamin Sejmu RP. Natomiast w przypadku tzw. obstrukcji niewłaściwej, czyli stosowaniu takich właśnie środków, jakimi posłużyła się grupa posłów rozpoczynając blokadę mównicy sejmowej i fotela Marszałka Sejmu poczynawszy od 16 grudnia 2016 r. obligatoryjne staje się przywrócenie na sali sejmowej warunków umożliwiających normalną pracę organu⁸. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Konstytucji RP, regulaminu Sejmu oraz ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie ma alternatywy dla podjęcia działań, które mają prowadzić do tego celu. Jednak środki, które powinny być zastosowane są różne i tylko co do niektórych można byłoby przyjąć obowiązek zastosowania. Wydaje się, że także taki kierunek postępowania wynika z katalogu środków, które przewiduje regulamin Sejmu. Autorzy przyjętych rozwiązań dostrzegali złożoność

⁷ Poza omówieniem pozostawiam kwestię relacji poseł - partia polityczna.

⁸ Bliżej na temat obstrukcji parlamentarnej Sz. Pawłowski, Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji, Przegląd Sejmowy 2002, nr 4, s. 55 i n.

zarówno sytuacji, których regulacje mają dotyczyć, jak też konieczność stosowania środków w sposób realistyczny.

3.1. Zgodnie z obowiązującą Konstytucją RP, a także uwzględniając postanowienia regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu jest zarówno uprawniony, jak i zobowiązany do podjęcia czynności prowadzących do przywrócenia normalnej działalności Sejmu. Zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji Marszałek Sejmu strzeże praw Sejmu i jako taki jest na mocy regulaminu Sejmu zobowiązany podjąć odpowiednie kroki. Marszałek jest wyłącznym podmiotem uprawnionym i zarazem zobowiązanym do podjęcia odpowiednich czynności.

Na podstawie art. 10 ust. 13 regSejmu Marszałek sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej. Ten środek należałoby jednak traktować jako najdalej idący, gdyż stanowi on ingerencję (uprawnioną) w wolność posła, który z sali obrad zostanie usunięty. Regulamin przewiduje więc pośrednie rozwiązanie w postaci zastosowania kary finansowej przez Prezydium Sejmu, zgodnie z art. 23 ust. 1, które może być poprzedzone skorelowanym z powyższym postanowieniem, uregulowaniem art. 175 ust. 5 regulaminu, który uprawnia Marszałka do wykluczenia posła z posiedzenia Sejmu, jeżeli ten, na tym samym posiedzeniu został już upomniany za uniemożliwianie prowadzenia obrad i nadal je uniemożliwia. Zastosowanie art. 23 ust. 1 regSejmu nie jest więc warunkowane wcześniejszym wykorzystaniem rozwiązania przewidzianego w art. 175 ust. 5 regulaminu⁹.

Marszałek podejmuje zatem decyzję o wyborze środka działając w oparciu o analizę sytuacji w Sejmie w konkretnych okolicznościach.

Racjonalnie oceniając skuteczność obowiązujących postanowień regulaminu Sejmu, które mają służyć przywróceniu porządku w Izbie, należałoby dojść do wniosku, że strona naruszająca musi uznać rozstrzygnięcie Marszałka, inaczej mówiąc nie dąży do eskalacji konfliktu. W przeciwnym razie działania Marszałka mogą okazać się nieskuteczne; twierdzenie to jest jednak wynikiem doświadczenia, nie zaś przewidywań autorów regulaminu. Tak więc w sytuacji pogłębiającego się konfliktu jedynym rozwiązaniem może okazać się użycie Straży Marszałkowskiej, co

⁹ Por. na ten temat A. Szmyt, Ocena uprawnień Marszałka Sejmu w sprawie zapewnienia porządku na sali obrad, Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, t. II, Wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2010, s. 418.

jednak należy uznać za środek ostateczny stosowany po bezskutecznym wykorzystaniu perswazyjnych i dyscyplinujących środków represyjnych wobec posłów.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że obowiązujące przepisy prawne dotyczące spokoju i porządku na całym obszarze należącym do Sejmu, oparte są o kilka podstawowych założeń ważnych dla prawidłowego funkcjonowania Izby, przez co należy rozumieć jej zdolność do podejmowania czynności przewidzianych Konstytucją, regulaminem Sejmu i ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Wydaje się, że można wyodrębnić następujące założenia: 1/. obowiązek Marszałka Sejmu zapewnienia normalnego działania Sejmu i wykonywania obowiązków poselskich oraz jego wyłączność w tym zakresie; 2/. podejmowanie środków zaradczych, w tym również represyjnych, w oparciu o zasadę adekwatności i proporcjonalności; 3/. odpowiedzialność Marszałka Sejmu za podejmowane decyzje we wskazanym wyżej zakresie na zasadzie wyłączności.

3. 2. Zachowania posłów opozycyjnych poczynając od dnia 16 grudnia 2016 r. polegające na okupowaniu mównicy Sejmu i fotela Marszałka Sejmu należą do kategorii nielegalnej obstrukcji i jako takie wymagają podjęcia stosownych środków przez Marszałka Sejmu. W moim przekonaniu powinny one uwzględniać założenia wskazane w pkt. 3.1. Marszałek Sejmu ocenia zatem stopień naruszeń porządku w Sejmie i stosownie do tego powinien stosować adekwatne i proporcjonalne środki prawne.

Środki perswazyjne przewidziane w art. 175 ust. 4 i 5 regSejmu polegające na upomnieniu posła i w sytuacji, gdy nadal uniemożliwia prowadzenie obrad, decyzja o wykluczeniu z posiedzenia Sejmu, są adekwatne do sytuacji, ale skuteczne tylko pod warunkiem stosowania się posła do zarządzeń Marszałka Sejmu. W takim przypadku, gdy poseł odmawia posłuszeństwa Marszałkowi Sejmu, a więc narusza podstawowy obowiązek, który nakłada na niego art. 7 ust. 4 pkt. 2) regSejmu, należałoby oczekiwać podjęcia dyscyplinujących działań ze strony klubu parlamentarnego, którego ów poseł jest członkiem. Jeśli natomiast działania klubu są odwrotne i następuje blokada mównicy, a więc eskalacja naruszenia porządku i w konsekwencji także prawa, sytuacja staje się szczególnie trudna. Powstały problem można rozwiązać w dwojaki sposób, czyli albo zastosować art. 10 pkt. 13) regSejmu, albo też dążyć do „politycznego” zakończenia konfliktu. Użycie Straży

Marszałkowskiej jest obwarowane warunkiem „konieczności”, czego przepisy regulaminu Sejmu nie wyjaśniają. Można jednak wykorzystać ustalenia dotyczące zasady proporcjonalności, a ściśle rzecz biorąc konieczności. Wynika z nich, że „konieczność” oznacza sytuację, gdy nie jest możliwe skuteczne zastosowanie innych, mniej radykalnych (dolegliwych) środków, aniżeli przymus, który mogłaby zastosować Straż Marszałkowska. Ocena okoliczności i decyzja należą do Marszałka Sejmu. Na Marszałku Sejmu spoczywa w tym wypadku szczególna odpowiedzialność za skutki prawne i polityczne i to powinno stanowić podstawowe uwarunkowanie podjęcia przez niego decyzji. Trzeba także zauważyć, że teoretycznie rzecz ujmując, mogą zaistnieć w Sejmie takie okoliczności, które będą wymagały natychmiastowego wezwania Straży Marszałkowskiej. Na podstawie art. 10 pkt. 13) regSejmu takiej decyzji wykluczyć nie można, tym bardziej, że upoważnienie dla Marszałka do takiego działania nie zawiera innej przesłanki oprócz wskazanej już konieczności.

Konkludując, wezwanie Straży Marszałkowskiej jest w okolicznościach faktycznych wskazanych w konkretnej sytuacji, której dotyczy pytanie, a także uwzględniając uwarunkowania polityczne, absolutną ostatecznością i mogłoby nastąpić po wyczerpaniu środków pokojowego rozstrzygnięcia konfliktu.

Działania podejmowane przez opozycję w okresie od 16 grudnia 2016 r. stanowią naruszenie prawa, czego konsekwencją powinno być pociągnięcie posłów do odpowiedzialności regulaminowej. Można także rozważać ewentualność pociągnięcia do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 224 par. 1 kk, jednak bardziej w kategoriach teoretycznych. Przede wszystkim zasadnicze wątpliwości budzi wypełnienie znamion przestępstwa z art. 224 par. 1 kk, a ponadto trzeba uwzględnić dodatkowe okoliczności, w szczególności zasadę proporcjonalności. Natomiast odpowiedzialność regulaminowa wydaje się zarówno konieczna, jak i adekwatna. Jeśli chodzi o konieczność podjęcia stosownych działań prowadzących do pociągnięcia do odpowiedzialności regulaminowej należy podkreślić obowiązek legalnego działania spoczywający na posłach, w szczególności wynikający z zobowiązań, które na siebie przyjęli podejmując się wykonywania mandatu poselskiego. Trzeba również podnieść obowiązek działania Sejmu i jego organów na podstawie i w granicach prawa, a ponadto podkreślić znaczenie zasady równości wobec prawa uregulowanej w art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji. Ma ona zastosowanie do każdego obywatela, tym bardziej wobec posłów. Podstawę prawną pociągnięcia

posłów do odpowiedzialności regulaminowej stanowić powinien art. 23 ust. 1 regSejmu przewidujący kary finansowe. Natomiast w przypadku posła wykluczonego z posiedzenia Sejmu należy zastosować art. 25 ust. 1 regSejmu i o ile również blokował mównicę i fotel Marszałka Sejmu, także art. 23 ust. 1.

Ponadto wydaje się zasadne pociągnięcie posłów także do odpowiedzialności na podstawie zbioru „Zasad etyki poselskiej”. Zgodnie z art. 145 ust. 1 regulaminu Sejmu poddanie tej szczególnej formie odpowiedzialności następuje w związku z zachowaniem się posłów w sposób nieodpowiadający godności posła. Zgodnie z art. 1 Zasad etyki poselskiej¹⁰ „Poseł na Sejm, na mocy ślubowania składanego zgodnie z art. 104 Konstytucji, kieruje się w swojej służbie publicznej obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne”.

¹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. Zasady etyki poselskiej.

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

dr Ryszard Balicki

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

BAS-2/17A

Warszawa, 09 stycznia 2017 r.

Ekspertyza dotycząca legalności 33. posiedzenia Sejmu RP odbytego w Sali Kolumnowej

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest ocena konstytucyjności, legalności oraz zgodności ze zwyczajami parlamentarnymi posiedzenia Sejmu (jego części), które odbyło się 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu. W szczególności ekspertyza dotyczy kwestii organizacji tego posiedzenia tj. m.in. zapewnienia dostępu do Sali posłów oraz przedstawicieli mediów, sposobu realizacji poszczególnych punktów porządku dziennego, dopuszczenia do składania wniosków formalnych przez członków izby oraz umożliwienia zabierania głosu w poszczególnych punktach.

II. Źródła prawa

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
2. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1510);
3. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1992, nr 26, poz. 185 ze zm.).

III. Użyte skróty

1. „Konstytucja” – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.
2. „Ustawa” – Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora;
3. „Regulamin Sejmu” – Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej;
4. „Stenogram” – Sprawozdanie Stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r. (http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BBD0BCDEC4532500C125808B0071DB52/%24File/33_a_ksiazka.pdf);
5. „Notatka” – Notatka w sprawie kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu RP, sporządzona przez p.o. Szefa Kancelarii Sejmu Agnieszkę Kaczmarek, ([http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/ASEA-AGRNB9/\\$File/Notatka%20ws.%20kontynuacji%2033.%20posiedzenia%20Sejmu.pdf](http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/ASEA-AGRNB9/$File/Notatka%20ws.%20kontynuacji%2033.%20posiedzenia%20Sejmu.pdf));
6. „Sala Posiedzeń” – zwyczajowe miejsce odbywania posiedzeń Sejmu (sala posiedzeń plenarnych);
7. „Sala Kolumnowa” – Sala im. Kazimierza Pużaka.

IV. Stan faktyczny

1. Na dzień 16 grudnia 2016 r. zapowiedziane zostało 33. posiedzenie Sejmu RP, którego porządek dzienny obejmował 13 punktów, w tym rozpatrzenie sprawozdania Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2017 (trzecie czytanie).

2. W czasie trwania posiedzenia, podczas rozpatrywania punktu 7 porządku obrad (zob. od strony 55 stenogramu) posłowie wyrażali swój sprzeciw wobec uprzedniej decyzji Marszałka Sejmu ograniczającej swobodę realizacji obowiązków zawodowych przez dziennikarzy (decyzja ta sama w sobie winna być przedmiotem odrębnej analizy).

3. Podczas rozpatrywania trzeciego wniosku mniejszości do ustawy budżetowej pytanie chciał zadać poseł Michał Szczerba. Zgodnie z zapisem w stenogramie (s. 62 stenogramu) poseł zdążył powiedzieć jedynie „Panie Marszałku

Kochany! (*Wesołość na sali, oklaski*) Muzyka łagodzi obyczaje. Dlatego Warszawa jest...". W tym momencie prowadzący obrady Marszałek Sejmu Marek Kuchciński wyłączył posłowi mikrofon i wykluczył posła M. Szczerbę z obrad. Jakkolwiek pozostaje to poza przedmiotem niniejszej ekspertyzy należy podkreślić, że decyzja Marszałka Sejmu była pozbawiona podstaw regulaminowych, a więc niezgodna z prawem. Poseł M. Szczerba, korzystając ze swego uprawnienia poselskiego i zgodnie z regulaminem Sejmu rozpoczął zadawanie pytania związanego ze zgłoszonym wnioskiem mniejszości i nie przedłużył czasu swojej wypowiedzi, brak więc było merytorycznego i prawnego uzasadnienia podjętej przez Marszałka Sejmu decyzji.

4. Decyzja Marszałka Sejmu doprowadziła do pewnej eskalacji wydarzeń, a w ich efekcie ogłaszania przez Marszałka kolejnych przerw w obradach (s. 62 i 63 stenogramu). Po wznowieniu obrad o godz. 15.41 (s. 64 stenogramu) Marszałek – pomimo wezwań posłów „Przywróć posła!” – przystąpił do rozpatrywania kolejnego, piątego wniosku mniejszości. Po przeprowadzeniu głosowania elektronicznego okazało się, że na Sali Obrad nie było kworum (w głosowaniu wzięło udział 190 posłów; „za” głosowało 16, „przeciw” – 172, a wstrzymało się 2 posłów; s. 64 stenogramu). Ze stenogramu wynika, że w tym momencie posłowie zablokowali mównicę sejmową, a Marszałek zarządził przerwę w obradach stwierdzając: „Muszę ogłosić przerwę z powodu braku kworum” (s. 64 stenogramu).

5. Z *Notatki w sprawie kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* wynika, że o godzinie 21, na zwołanym Konwencie Seniorów Marszałek Sejmu zwrócił się z prośbą do przewodniczących wszystkich klubów o umożliwienie prowadzenia obrad w sali plenarnej. Dalej w Notatce stwierdza się „Wobec braku reakcji, Marszałek Sejmu podjął decyzję o zmianie miejsca posiedzenia na Salę Kolumnową. Wszyscy posłowie zostali poinformowani sms-em o godzinie i miejscu wznowienia obrad Sejmu. Informacja ta była również wyświetlana na ekranach w sali plenarnej”.

6. W tym czasie w Sali Kolumnowej trwało posiedzenie Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości. Sala ta, zgodnie z dokonanym na początku kadencji Sejmu podziałem jest w dyspozycji klubu Prawa i Sprawiedliwości (jest to zgodne z ukształtowanym już zwyczajem, że sala ta staje się „sala klubową” największego klubu w Sejmie).

7. Z treści stenogramu (s. 64) wynika, że o godzinie 21.40, Marszałek Sejmu ogłosił posłom obecnym w Sali Kolumnowej wznowienie obrad.

8. Posłowie rozpatrywali następujące punkty porządku dziennego: 7 (ustawa budżetowa); 2 (ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin); 5 (uchwała Senatu w sprawie zmiany niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia przedsiębiorców); 6 (uchwała Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o nasiennictwie oraz ustawy o ochronie roślin); 8 (ustawa o zmianie ustawy o instytutach badawczych); 9 (ustawa o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego); 10 (ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw); 12 (uchwała Senatu w sprawie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym); 13 (uchwała Senatu w sprawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym).

9. Jak wynika ze sporządzonego stenogramu (s. 71), o godzinie 23.24 obrady zostały zakończone. Wyczerpanie bogatego i ważnego porządku obrad (m.in. ustawa budżetowa), obejmującego liczne głosowania przeprowadzone wyłącznie za pomocą podniesienia ręki i – w efekcie – wymagające żmudnego zliczania oddanych głosów przez wyznaczonych sekretarzy zajęło posłom zebranym w Sali Kolumnowej niespełna 2 godziny. Stanowi to zapewne nierejestrowany rekord prac parlamentarnych. Można mieć jednak uzasadnione przekonanie, że przy ogólnym zamieszaniu panującym w Sali Kolumnowej, przemieszczaniu się posłów i napiętej atmosferze regulaminowe procedowanie było znacznie utrudnione, a chwilami i niemożliwe.

V. Analiza prawna

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest ocena konstytucyjności, legalności oraz zgodności ze zwyczajami parlamentarnymi części 33. posiedzenia Sejmu posiedzenia Sejmu odbytego w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej. Jednak aby to uczynić nie można poprzestać jedynie na analizie formalnej możliwości (zarządzenia) odbycia posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż w sejmowej Sali

Posiedzeń plenarnych. Konieczne jest rozważenie także sposobu zwołania posiedzenia (zmiany miejsca jego odbywania), respektowanie wymogów formalnych dotyczących posiedzenia Sejmu, a także przebieg samego posiedzenia. Dopiero uwzględnienie wszystkich powyższych czynników pozwoli na ocenę, czy odbyte obrady były posiedzeniem Sejmu zwołanym i przeprowadzonym zgodnie z wymogami obowiązującego prawa.

2. Regulacja zasad procesu legislacyjnego

Proces stanowienia prawa w Polsce jedynie w podstawowym zakresie został uregulowany postanowieniami Konstytucji RP. Normy konstytucyjne określają więc krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą (art. 118 Konstytucji RP) jak i zasady postępowania z już uchwalonymi ustawami (art. 121 i 122 Konstytucji RP). Jednak konstytucja definiuje także posiedzenie plenarne Sejmu jako miejsce ostatecznego uchwalenia ustawy po zrealizowaniu procedury trzech czytań (art. 119 i 120 Konstytucji RP) oraz instytucję pilnych projektów ustawodawczych i odrębności w sposobie ich uchwalenia (art. 123 Konstytucji RP).

3. Autonomia parlamentarna

Szczegółowe uregulowanie zasad prac ustawodawczych Sejmu zostało – zgodnie z postanowieniami Konstytucji – zrealizowane w Regulaminie Sejmu. Jest to zgodne z zasadą autonomii parlamentu (autonomii izby). Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny zasada ta jest jedną z podstawowych zasad kształtujących pozycję parlamentu w systemie organów państwowych. Definiując pojęcie autonomii parlamentarnej Trybunał stwierdził, że oznacza to „wyłączne prawo każdej z izb ustawodawczych do decydowania o sprawach związanych ze swoją organizacją i funkcjonowaniem. Zgodnie z poglądami doktryny prawa konstytucyjnego wymieniona zasada obejmuje nie tylko sprawy wewnętrznej organizacji izb oraz postępowań parlamentarnych, ale również m.in. wyłączność decyzji w sprawach składu personalnego organów izb, budżetu izb i jego wykonania, immunitetu parlamentarzystów oraz wyłączność zarządzania terenem parlamentu. Autonomia parlamentu stanowi konieczny warunek zapewnienia parlamentowi niezależnej i samodzielnej pozycji w systemie organów państwowych. Umożliwia ona

zachowanie równowagi w relacjach między władzą ustawodawczą a pozostałymi władzami”¹.

Jednak zasada autonomii parlamentarnej funkcjonująca w oparciu o normę art. 112 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. Granice autonomii parlamentarnej są bowiem wyrażone w innych normach Konstytucji. W literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy rodzaje konstytucyjnych uregulowań ograniczających autonomię regulaminową: 1) konstytucyjne określenie statusu niektórych organów wewnętrznych Sejmu, 2) konstytucyjne unormowanie niektórych elementów procedury parlamentarnej, 3) konstytucyjne odesłanie do regulacji ustawowej określonych spraw z zakresu materii regulaminowej².

Zasada autonomii parlamentu nie może więc być rozumiana jako swoiste przyzwolenie dla Sejmu, by pomijał normy konstytucyjne, które wyznaczają ramy jego prac. Sejm, działając w ramach autonomii, ma obowiązek wziąć pod uwagę konsekwencje wynikające z innych zasad konstytucyjnych³.

Formalnym wyrazem autonomii Sejmu jest jego Regulamin. Stosunek Regulaminu do Konstytucji nie budzi w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego żadnych wątpliwości. Regulamin Sejmu jest aktem postawionym niewątpliwie poniżej Konstytucji w systemie źródeł prawa i jak każdy akt normatywny w państwie musi być zgodny z Konstytucją⁴. Tak więc postanowienia Regulaminu nie mogą być sprzeczne z Konstytucją, przeciwnie, muszą być sformułowane w taki sposób aby zapewnić możliwie najpełniejszą realizację norm, zasad i wartości konstytucyjnych⁵.

Należy przy tym podkreślić, że oprócz tych norm konstytucyjnych, które bezpośrednio regulują zasady funkcjonowania Sejmu (w tym istotne dla materii ekspertyzy zagadnienie jawności obrad, o którym mowa w art. 113 Konstytucji) Sejm, tak jak każdy organ władzy publicznej, jest poddany obowiązkowi działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), oraz zobowiązany jest aby zapewnić efektywną możliwość realizacji prawa do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji).

¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 roku, sygn. K 08/99, OTK ZU 1999/3/41.

² Zob. M. Kudej, *Regulamin Sejmu w świetle postanowień Konstytucji i zasad autonomii*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 52.

³ Zob. szerzej E. Gierach, *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, Zeszyty Prawnicze 2012, nr 2(34), s. 13 i nast.

⁴ Orzeczenie TK z 23 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92 (http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/teksty/otkpdf/1993/U_10_92.pdf; dostęp 7 stycznia 2017).

⁵ Zob. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 21.

4. Miejsce obrad Sejmu

Możliwość przeniesienia obrad poza salę posiedzeń plenarnych nie jest normowana przez postanowienia Konstytucji ani też regulaminu Sejmu, w szczególności też – regulamin Sejmu nie zawiera normy określającej obowiązek odbywania obrad w określonym, prawnie zdeterminowanym miejscu. Należy więc – *a contrario* – przyjąć, że nie ma przeszkód prawnych do odbycia posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż Sala Posiedzeń⁶.

Niemniej należy podkreślić, że posiedzenie Sejmu, zgodnie z utartym poglądem doktryny to „zgromadzenie pełnego składu izby w celu obradowania nad sprawami objętymi porządkiem dziennym”⁷. Regułą jest więc odbywanie posiedzeń w miejscu tradycyjnie przeznaczonym do odbywania obrad – Sali posiedzeń plenarnych. Umożliwia to – przynajmniej potencjalnie – respektowanie zasady majestatu tworzenia najwyższego prawa z zachowaniem należytej powagi i dostojęstwa.

Sama Sala Kolumnowa była już raz wykorzystana jako miejsc obrad Sejmu, co może także zostać uznane za rozstrzygnięcie precedensowe. Miało to miejsce 12 sierpnia 2010 r. i dotyczyło odbytego wówczas jednodniowego, 73 posiedzenia Sejmu VI kadencji. Warto jednak przywołać tę sytuację – miała ona niewątpliwie charakter nadzwyczajny. Posiedzenie zostało zwołane w czasie tzw. „wakacji parlamentarnych”, w związku z koniecznością uchwalenia dwóch ustaw niezbędnych do działań mających na celu usunięcie skutków występujących na terenie części kraju powodzi⁸. Nie mogło się odbyć w Sali Plenarnej z uwagi na trwający w niej remont. Na czas posiedzenia Sala Kolumnowa została odpowiednio przygotowana, w szczególności przygotowane zostały miejsca siedzące (krzesła) dla wszystkich obecnych parlamentarzystów i członków rządu oraz odpowiednie miejsce dla

⁶ Warto jednak podkreślić, że Regulamin Sejmu na określenie miejsca odbywania obrad Sejmu używa dwóch pojęć. W art. 1 ust. 3 użyte zostało pojęcie „sala obrad Sejmu”, natomiast we wszystkich pozostałych przypadkach używane jest pojęcie „sala posiedzeń” (art. 7 ust. 1; art. 170 ust. 4; art. 172 ust. 1 pkt 3; art. 175 ust. 1 i 5).

⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016, s. 236.

⁸ Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 73. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 sierpnia 2010 r. ([http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/8D0F9CA85528C5C4C12577810038C819/\\$file/73_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/8D0F9CA85528C5C4C12577810038C819/$file/73_ksiazka.pdf); dostęp 7 stycznia 2017).

zapewnienia możliwości pracy dziennikarzom (w tym dla kamer transmitujących obrady)⁹.

Tak więc przysługujące Marszałkowi Sejmu prawo podjęcia decyzji o odbyciu posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż Sala Posiedzeń plenarnych nie jest w doktrynie kwestionowane. Uwzględniając jednak nawet konstytucyjną i regulaminową pozycję Marszałka Sejmu brak jest podstaw do przyjęcia założenia o całkowitej dowolności przesłanek podjęcia takiej decyzji.

W przypadku wydarzeń mających miejsce w dniu 16 grudnia 2016 r. mieliśmy do czynienia ze zmianą miejsca odbywania jedynie części posiedzenia Sejmu, i to w sytuacji kiedy posiedzenie zostało zwołane uprzednio w celu odbycia obrad w sposób typowym i ze zwyczajowo określonym miejscem – czyli Sali posiedzeń plenarnych. Regulamin Sejmu nie normuje takiej kwestii. W art. 171 ust. 1 określone jedynie zostało, że „Marszałek Sejmu najpóźniej na 7 dni przed planowanym posiedzeniem zawiadamia o dacie i porządku dziennym tego posiedzenia posłów, Prezydenta, Marszałka Senatu, członków Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prokuratora Generalnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka”. Natomiast w ust. 2 tego artykułu przyznane jest Marszałkowi Sejmu, prawo do skrócenia 7-dniowego terminu o którym jest mowa w ust. 1, może to nastąpić w „szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Użyta klauzula „szczególnie uzasadnionych przypadków”, pozwala Marszałkowi Sejmu na pewną swobodę w podejmowaniu decyzji o skróceniu terminu. Jednak nadal w mocy winien pozostać wymóg prawidłowego zawiadomienia posłów. Trudno uznać, aby regulaminową formą zawiadomienia było przesłanie posłom sms-a o godzinie i miejscu wznowienia obrad oraz wyświetlenie takiej informacji na ekranach w Sali Posiedzeń plenarnych.

Jednak doświadczenie życiowe wymaga także uwzględnienia sytuacji nadzwyczajnych, w których może dojść do konieczności przeniesienia części obrad w inne miejsce. Należy więc uznać, że Marszałek Sejmu może – na podstawie art. 10 Regulaminu Sejmu – podjąć konieczne w takich okolicznościach decyzje.

Jednak odpowiedź na pytanie jakie to mają być decyzji nie może zależeć wyłącznie od faktu wystąpienia obstrukcji obrad przez grupę posłów w Sali

⁹ Na zdjęciach z tego posiedzenia widać np. jak ustawione zostały krzesła – po obu bokach Sali, przez całą jej długość, co w radykalny sposób jest odmienne od ich usytuowania w dniu 16 grudnia 2016 r.

Posiedzeń. Podejmowane decyzje zawsze muszą być konsekwencją realizacji przez Marszałka jego konstytucyjnej i regulaminowej roli. Marszałek jest organem kierowniczym całego Sejmu i winien zajmować stanowisko neutralnego arbitra i organizatora prac parlamentarnych¹⁰, nie zaś pozostawać reprezentantem rządzącej większości¹¹.

Nawet jednak w przypadku zwołania (przeniesienia) posiedzenia do Sali innej niż Sala Posiedzeń konieczne jest zapewnienie wszystkim posłom odpowiednich i zgodnych ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz z Regulaminem warunków niezbędnych dla wypełnienia powierzonych powierzonego im mandatu.

Warto przy tym podkreślić, że Regulamin Sejmu nie jest przygotowany na taką nadzwyczajną sytuację i nie daje podstaw do wprowadzenia – nawet koniecznych wówczas – odstępstw. Np. w przypadku odbywania obrad poza Salą Posiedzeń i bez odwołania się do procedury głosowania imiennego nie będzie możliwości dołączenia do stenogramu imiennego wykazu wyników głosowania (o którym jest mowa w art. 176 ust. 2 Regulaminu). Nie będzie również możliwa realizacja normy art. 172 ust. 1 pkt 3, czyli „umożliwienia publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii”.

Odbywanie obrad w innym pomieszczeniu niż Sala Posiedzeń nie jest więc niezgodne z Regulaminem Sejmu, lecz winno pozostać zastrzeżone dla sytuacji nadzwyczajnych i być realizowane przy maksymalnie powszechnej akceptacji sił politycznych reprezentowanych w Sejmie¹².

5. Swoboda udziału posłów w obradach

W oparciu o udostępnione nagrania trudno jednoznacznie stwierdzić czy, i w jakim zakresie ograniczona została swoboda posłów w wejściu do Sali Kolumnowej. Bezsporne pozostaje jednak, że posłowie na Sejm RP zostali potraktowani nierównoprawnie, część z nich została zaproszona do Sali Kolumnowej wcześniej i otrzymała możliwość zajęcia miejsca siedzącego (posłowie Klubu Prawa

¹⁰ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016, s. 240.

¹¹ W doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego podkreśla się konieczność pewnego dystansu Marszałka od bieżących sporów politycznych; zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 81-82.

¹² Sytuacja taka miała miejsce podczas obrad 12 sierpnia 2010 r., jak podkreślił Marszałek Sejmu prowadzący wówczas obrady „Decyzję o naszym spotkaniu podjąłem po konsultacji z klubami /.../”, a konsensus polityczny zauważalny był także w wynikach przeprowadzonych głosowań, we każdym z nich, wszyscy zebrani na posiedzeniu posłowie, niezależnie od swoich barw partyjnych głosowali jednolicie; zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 73. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 sierpnia 2010 r.; s. 21 -22

i Sprawiedliwości, uczestniczący w odbywającym się uprzednio w tej Sali posiedzeniu Klubu), natomiast pozostała część posłów została zawiadomiona sms-em o czasie rozpoczęcia obrad i miała ograniczony czas (10 minut) na stawienie się w Sali.

Warto przy tym podkreślić, że jeżeli nawet pozostali posłowie podjęliby decyzję o przejściu do Sali Kolumnowej to nie mogliby zająć miejsc siedzących (w Sali było jedynie kilkadziesiąt wolnych krzeseł). W ten sposób posłom nie zapewniono warunków do wykonywania mandatu poselskiego za co – zgodnie z art. 199 Regulaminu – odpowiada Kancelaria Sejmu.

Na przedstawionych nagraniach widać także, że ograniczona była swoboda ruchu posłów, zarówno w samej Sali Kolumnowej (o czym niżej) jak i korytarzach z nią sąsiadujących, a zwłaszcza możliwość wejścia do Sali innymi – poza głównym – wejściem.

Z analizy sporządzonego stenogramu wynika również, że Marszałek Sejmu nie reagował na zgłaszane przez posłów wnioski formalne ani też nie umożliwił im zabrania głosu podczas trwania obrad. Podjęte działania pozostają więc w oczywistej sprzeczności z normą art. 182 (w tym zwłaszcza ust. 2) oraz art. 188 regulaminu Sejmu.

Prawo posłów do zgłoszenia wniosku formalnego, a także prawo do wypowiedzi i zadania pytania (w regulaminowo dopuszczalnych formach i czasie) stanowi istotną część gwarancji wykonywania mandatu posła i nie może zostać ograniczono.

Doszło w ten sposób do naruszenia nie tylko postanowień regulaminu Sejmu ale także złamana została Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W szczególności naruszona została dyspozycja art. 14 ustawy, w której stwierdza się, że poseł podczas wykonywania swoich obowiązków ma (m.in.) prawo do uczestniczenia w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał oraz do uczestniczenia w dyskusjach nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm.

Konieczne jest także poddanie analizie (np. przez Komisję Etyki Poselskiej) zachowania niektórych posłów obecnych na Sali, którzy – niekiedy w sposób agresywny – uniemożliwiali przejście posłów bliżej stołu prezydialnego, tak aby zabrać głos z usytuowanej tam mównicy.

6. Kworum

Kworum definiowane jest w literaturze przedmiotu jako minimalna liczba członków organu kolegialnego, których obecność podczas głosowania jest wymagana dla ważności podejmowanych decyzji. Podkreśla się także, że ustanowienie w art. 120 Konstytucji RP kworum na poziomie co najmniej połowy ustawowej liczby posłów „stanowi gwarancje poszanowania zasad stanowienia prawa i podejmowania uchwał w państwie demokratycznym”¹³.

Zgodzić się przy tym należy z ustaleniami doktryny, że „warunek kworum będzie dotrzymany nie po stwierdzeniu określonej liczby podpisów na liście obecności lub stwierdzeniu określonej liczby kart potwierdzających obecność włożonych do urządzenia służącego do przeprowadzenia głosowania, ale jedynie w przypadku stwierdzenia faktycznej obecności na posiedzeniu wymaganej liczby posłów. Dlatego Marszałek Sejmu prowadzący obrady powinien w razie jakichkolwiek wątpliwości ustalić ją tuż przed głosowaniem”¹⁴. Znaczenie wniosków formalnych podkreśla także Regulamin Sejmu stwierdzając, że dla ich zgłoszenia Marszałek Sejmu udziela głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia.

W odniesieniu do obrad odbywanych w Sali Kolumnowej brak jest jednoznacznych przesłanek do stwierdzenia obecności, bądź też braku kworum umożliwiającego wiążące podejmowanie decyzji. Z uwagi na brak możliwości głosowania przy wykorzystaniu aparatury do głosowania elektronicznego, Marszałek Sejmu podjął decyzję o głosowaniu przez podniesienie ręki i liczenie głosów przez wyznaczonych posłów-sekretarzy. Jednak sposób realizacji tej decyzji budzi daleko idące wątpliwości. Przede wszystkim, pomimo podziału Sali na 10 sektorów i wyznaczenia 10 sekretarzy, jak również – jak wynika z treści zawartej na stronie 64 stenogramu – pomimo formalnego sprawdzenia czy wyznaczeni sekretarze są przy przydzielonych im sektorach, w zbiorczych wynikach głosowania ujętych zostało jedynie 8 sektorów. Z deklaracji złożonych przez dwoje z wyznaczonych sekretarzy (poseł Elżbietę Borowską i posła Krystiana Jarubasa) wynika, że nie tylko nie uczestniczyli oni w liczeniu głosów ale też nie było ich podczas obrad w Sali

¹³ Zob. R. Grabowski, *Kworum* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 223.

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 609 (i powołane tam orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego).

Kolumnowej. Z treści ujawnionych w stenogramie wynika, że dopiero po przeprowadzeniu 6 głosowań, w tym głosowania nad całością ustawy budżetowej Marszałek Sejmu stwierdził nieobecność poseł Elżbiety Borowskiej (wypowiedź Marszałka Sejmu: „Pani poseł Elżbieta Borowska, sekretarz sektora drugiego, jest proszona”; s. 64 stenogramu).

Niezależnie nawet od powyższych wątpliwości dotyczących technicznej strony prowadzonych głosowań należy podkreślić, że doszło do naruszenia Regulaminu poprzez niedopuszczenie zgłaszanych przez posła Sławomira Nitrasa (i kilkakrotnie ponawianego) oraz przez poseł Joannę Muchę wniosków formalnych o sprawdzenie kworum (s. 65 stenogramu i nast.).

Należy przy tym zaznaczyć, że sprawdzenie istnienia kworum winien zainicjować także i Marszałek Sejmu z własnej inicjatywy. Wystarczającym powodem do tego powinien być fakt, że ostatnie głosowanie przeprowadzone przy wykorzystaniu aparatury do głosowania elektronicznego przed zarządną przerwą wykazało, że wzięło w nim udział jedynie 190 posłów (s. 64 stenogramu).

7. „Zblokowane” głosowanie poprawek i wniosków mniejszości

Podczas obrad w Sali Kolumnowej Marszałek Sejmu przedstawił zebrany posłom wniosek, który miał złożyć przewodniczący Komisji Finansów Publicznych poseł Jacek Sasin. Marszałek stwierdził, że jest to wniosek formalny zgłoszony na podstawie art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu o zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania polegającą na przegłosowaniu łącznym poprawek zaopiniowanych pozytywnie przez komisję, a także łącznym przegłosowaniu wniosków mniejszości oraz poprawek zaopiniowanych negatywnie.

W konsekwencji zgłoszonego wniosku Prezydium Sejmu podjęło uchwałę w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu, wydaną po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych. Zgodnie z zapisem stenogramu podjęta uchwała miała następującą treść: „Zmiana sposobu prowadzenia głosowania może polegać także na łącznym przegłosowaniu poprawek w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu, przy czym jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie należy traktować również wnioski mniejszości zamieszczone w sprawozdaniu komisji”.

Po zrelacjonowaniu uchwały Prezydium Sejmu Marszałek Sejmu zarządził głosownie wniosku formalnego posła J. Sasina, pomimo, że z głosem przeciwnym (sprzeciw) zgłaszał się poseł Sławomir Nitras. Marszałek Sejmu, wbrew treści art. 184 ust. regulaminu nie dopuścił posła S. Nitrasa do głosu (s. 64 stenogramu).

Przyjęty wniosek formalny i wprowadzony na jego podstawie tryb postępowania ze zgłoszonymi poprawkami i wnioskami mniejszości pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 50 regulaminu Sejmu. Zgodnie z jego treścią porządek przeprowadzanych głosowań obejmuje głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości (jeżeli wniosek taki został postawiony), a następnie głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach. Dopiero jako ostatnie przeprowadza się głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisję, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek. Art. 50 jednoznacznie i precyzyjnie określa obowiązującą procedurę postępowania z poprawkami (i wnioskami mniejszości), które zostały zgłoszone w toku prac nad projektem. Głosowania w ich sprawie winny być przeprowadzane kolejno, a połączone mogą zostać jedynie poprawki które są ze sobą ściśle merytorycznie powiązane. Co więcej - regulamin Sejmu w art. 182 ust. 2 pozwala przed każdym takim głosowaniem na zadanie pytania przez jednego posła z każdego klubu i koła¹⁵.

W literaturze przedmiotu podnosi się także, że przyjęcie „zablokowanego” systemu głosowania nad zgłoszonymi poprawkami i wnioskami mniejszości może stanowić także naruszenie konstytucyjnego elementu procedury ustawodawczej o której mowa w art. 119 ust. 2 Konstytucji (czyli poselskiego prawa zgłaszania poprawek do projektu ustawy)¹⁶.

Wątpliwości budzi także i sam tryb podjęcia przez Sejm opisanej powyżej decyzji o głosowaniu blokowym. Podstawą wniosku posła J. Sasina był art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu. Przepis ten stwarza możliwość zgłoszenia wniosku

¹⁵ Zob. szerzej P. Chybalski, *Dopuszczalność zadawania pytań przed głosowaniem przez posłów niezrzeszonych*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, tom. II, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 447 i nast.

¹⁶ Zob. A. Szmyt, *Dopuszczalność „ostrożnościowego środka” regulaminowego przeciwko „obstrukcji poprawkowej” wobec projektu ustawy (budżetowej)*, [w:] A. Szmyt, *Prace Sejmu RP VI i VII kadencji*, oprac. A. Ryteł-Warzocho, Gdańsk 2015, s. 170.

o „zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania”. Możliwe sposoby głosowania zostały określone w art. 188 regulaminu Sejmu, w którym stwierdza się, że:

„1. Po zamknięciu dyskusji Marszałek Sejmu oznajmia, że Sejm przystępuje do głosowania. Od tej chwili można zabierać głos tylko dla zgłoszenia lub uzasadnienia wniosku formalnego o sposobie lub porządku głosowania i to jedynie przed wezwaniem posłów przez Marszałka do głosowania.

2. Głosowanie jest jawne i odbywa się przez:

1) podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów,

2) użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (głosowanie imienne).

3. W razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy”.

Tak więc regulamin Sejmu wymienia trzy sposoby prowadzenia głosowania, dwa podstawowe ujęte w art. 188 ust. 2 (głosowanie przy wykorzystaniu elektronicznej aparatury do liczenia głosów i głosowanie na imiennych kartach) oraz trzeci sposób, o charakterze rezerwowym – o którym jest mowa w art. 188 ust. 3 (głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy). W tej sytuacji wniosek posła J. Sasina nie miał charakteru wniosku formalnego o „zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania” i jako taki nie powinien zostać poddany pod głosowanie.

Należy także podkreślić, że podawana niekiedy jako przykład sytuacja związana ze zgłoszeniem poprawek przez posłów Ruchu Palikota nie miała charakteru analogicznego i w związku z tym nie może być traktowana jako rozwiązanie precedensowe. W grudniu 2012 r. posłowie Klubu Poselskiego Ruch Palikota, w celu zastosowania obstrukcji parlamentarnej zgłosili 5899 poprawek. Poprawki te zostały zgłoszone do rozdziału 75822 budżetu („Fundusz Kościelny”), w jego części 43 („Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne”). Wszystkie zgłoszone poprawki dotyczyły zmniejszenia wydatków w tym rozdziale o różne kwoty, poczynając od kwoty największej (70 788 tys. zł), poprzez kwoty kolejne, zmniejszające się stopniowo o 12 tys. zł, aż do najmniejszej kwoty wynoszącej również 12 tys. zł. W razie konieczności przeprowadzenia głosowań

w sprawie wszystkich zgłoszonych poprawek posiedzenie Sejmu przeznaczone tylko na realizację tego celu musiałoby trwać wiele dni. Aby tego uniknąć, Komisja Finansów Publicznych rekomendowała przyjęcie innej zgłoszonej poprawki jako wniosku najdalej idącego. Zgłoszona poprawka nr 31 polegała na zmniejszeniu wydatków w tym rozdziale budżetu o kwotę 94 373 tys. zł (co oznaczało pozostawienie w rozdziale jedynie kwoty 1 tys. zł) i jednocześnie utworzenie nowej rezerwy celowej pod nazwą Fundusz Kościelny z kwotą 94 373 tys. zł. W konsekwencji poprawki prawie cała kwota dotychczas przeznaczona w budżecie na rozdział 75822 „Fundusz Kościelny” został przeznaczona na utworzenie nowej rezerwy celowej „Fundusz Kościelny”.

To właśnie przegłosowanie poprawki nr 31 w pierwszej kolejności (jako propozycji najdalej idącej) spowodowało, że bezprzedmiotowe stało się głosowanie pozostałych 5899 poprawek (z uwagi na fakt, że kwota pozostająca w rozdziale 75822 „Fundusz Kościelny” była mniejsza od kwoty ujętej w każdej pojedynczej poprawce)¹⁷.

8. Konstytucyjne prawo do informacji i jawność prac parlamentarnych

Prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej o którym mowa w art. 61 Konstytucji pozostaje w ścisłym związku z zasadą jawności funkcjonowania organów władzy publicznej¹⁸. Prawo to – jak to zostało określone w art. 61 ust. Konstytucji RP – obejmuje także wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ewentualne ograniczenie powyższego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji). Tryb

¹⁷ Zob. Informację o posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych Sejmu VII kadencji; (<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=5ACC122FED24B67EC1257AD2005135FD>; dostęp 8 stycznia 2017) oraz wypowiedź posła sprawozdawcy Dariusza Rosatiego w dniu 12 grudnia 2012 r., na 30 posiedzenie Sejmu RP VII kadencji (<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=30&dzien=1&wyp=16&symbol=RWYS> TAPIENIA WYP&id=329; dostęp 8 stycznia 2017).

¹⁸ Zob. K. Skłodowski, *Prawo do informacji o działalności władzy publicznej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 387.

udzielania informacji o działalności organów władzy publicznej w odniesieniu do Sejmu jest - zgodnie z dyspozycją art. 61 ust. 4 – ujęty w regulaminie Sejmu.

Konieczność zapewnienia transparentności działania organów demokratycznego państwa jest obecnie powszechnie akceptowana, zarówno w doktrynie (krajowej i międzynarodowej), orzecznictwie sądowym jak i stanowiskach organów międzynarodowych. Dopiero bowiem mając dostęp do wiarygodnych źródeł informacji można uzyskać wiedzę niezbędną do właściwego kontrolowania organów władzy, a w szczególności piastunów organów państwowych¹⁹.

Konstytucyjne prawo do informacji publicznej w odniesieniu do funkcjonowania Sejmu ulega także wzmocnieniu poprzez regulację art. 113 Konstytucji, formułującego zasadę jawności prac parlamentarnych. Jak podkreślono w doktrynie „w odniesieniu do posiedzeń Sejmu /.../ zasada ta ma charakter zupełny, to znaczy obejmuje:

- 1) jawność i publiczność obrad, rozumianą jako stworzenie możliwości bezpośredniej obserwacji przebiegu obrad przez publiczność i – co chyba ważniejsze – przez środki masowego przekazu;
- 2) dostępność dokumentów i materiałów stanowiących przedmiot bieżących obrad Sejmu, tzn. dostarczanych na posiedzeniu wszystkim posłom;
- 3) następczą dostępność dokumentów i materiałów rejestrujących przebieg obrad, zwłaszcza druków sejmowych i sprawozdań stenograficznych, które zawierają między innymi imienne wykazy głosowań”²⁰.

Z normami określonymi w art. 61 i 113 Konstytucji koresponduje art. 172 regulaminu Sejmu. Określone w nim zostało (za art. 113 Konstytucji), że posiedzenia Sejmu są jawne, a jawność ta ma zostać zapewniona w szczególności poprzez:

- 1) wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu,
- 2) umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu,
- 3) umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych.

Z powyższych norm wynikają dwa podstawowe obowiązki, które musi spełnić Sejm. Z jednej strony musi zapewnić możliwość obserwacji swoich obrad

¹⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 308 i nast.

²⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016, s. 237.

obywatelom („obserwowanie z galerii”), a z drugiej – zapewnić takie możliwości pracy dla przedstawicieli mediów aby mieli możliwość sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu.

Już literalna treść art. 172 ust. 1 pkt 3 regulaminu ukazuje swoją dysfunkcjonalność w przypadku prowadzenia obrad w innym miejscu niż Sala posiedzeń plenarnych – bowiem np. w Sali Kolumnowej brak jest „galerii” na którą można by wpuścić obywateli. Jednak nie jest możliwe zaakceptowanie faktu uniemożliwienia obywatelom obserwacji prac Sejmu tylko z uwagi na obrady w innej sali, w takim przypadku będzie to stanowić naruszenie normy art. 61 Konstytucji, a także art. 2 Konstytucji²¹.

Trudno także uznać za rzeczywiste zapewnienie mediom możliwości „sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu” w przypadku udostępnienia wyłącznie kontrolowanego obrazu z jednej kamery. Tym bardziej jeżeli jest ona zamontowana tak aby transmitowany był jedynie ograniczony wycinek Sali, a sam obraz i selektywnie przekazywana fonia podlega ścisłej kontroli przez Marszałka Sejmu.

VI. Konkluzje

1. Nie jest niezgodne z regulaminem Sejmu odbycie jego obrad w innej sali niż Sala Posiedzeń plenarnych. W każdym jednak przypadku Marszałek Sejmu winien traktować taką decyzję jako wyjątkową. W związku z tym decyzja taka powinna zostać uzasadniona, a przed jej podjęciem należy przeprowadzić konsultacje z klubami i kołami poselskimi.
2. Wyznaczone miejsce obrad musi spełniać wszystkie wymogi umożliwiające należyte wykonywanie mandatu przez posłów (miejsce na Sali, możliwość zabierania głosu i zgłaszania wniosków formalnych itp) oraz zapewniać realizację konstytucyjnego prawa do informacji oraz jawności prac parlamentarnych.
3. Obrady odbyte w dniu 16 grudnia 2016 r. naruszyły normy konstytucyjne, ustawowe i regulaminowe, w szczególności:

²¹ Zasada jawności bywa też często wyprowadzana z zasady demokratycznego państwa prawa; zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 308

- a. nie zapewniono odpowiednich warunków wykonywania mandatu posła (brak odpowiedniej liczby miejsc siedzących, brak możliwości zabrania głosu i zgłaszania wniosków formalnych),
 - b. pomimo zgłaszanych wniosków formalnych nie sprawdzono czy na sali jest wymagane kworum (decyzji o sprawdzeniu kworum nie podjął także Marszałek Sejmu z własnej inicjatywy),
 - c. przyjęta została procedura głosowania niezgodna z regulaminem,
 - d. zdefiniowane zasady prowadzenia obrad nie zapewniły realizacji konstytucyjnej zasady dostępu do informacji oraz regulaminowej zasady jawności postępowania.
4. W tym stanie rzeczy należy uznać, że 33. posiedzenie Sejmu nie zostało zakończone, nadal trwa przerwa zarządzona przez Marszałka Sejmu i konieczne jest niezwłoczne przystąpienie do realizacji pozostałych punktów porządku obrad.

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

adwokat dr hab. Anna Rakowska-Trela

BAS-2/17A

Warszawa, 09 stycznia 2017 r.

EKSPERTYZA PRAWNA

PRZEDMIOT ZLECENIA: Ocena legalności posiedzenia Sejmu, które odbyło się 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu – co do wszystkich aspektów organizacji tego posiedzenia tj. m.in. dostępu do Sali posłów, przedstawicieli mediów, sposobu przeprowadzenia poszczególnych punktów, dopuszczalności do składania wniosków formalnych przez członków izby, dopuszczalności do zabierania głosu w poszczególnych punktach etc., ze szczególnym uwzględnieniem

1. zgodności z przepisami Konstytucji RP;
2. zgodności proceduralnych z Regulaminem Sejmu RP.

AKTY PRAWNE – WZORCE KONTROLI:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja, Konstytucja RP);
2. Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t. jedn. Dz.U. 2016, poz. 1610;
3. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t. jedn. M.P. 2012, poz. 32 ze zm. (dalej: Regulamin, Regulamin Sejmu).

STAN FAKTYCZNY: Dnia 16 grudnia 2016 r., podczas 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu Marek Kuchciński wykluczył posła Michała Szczerbę z posiedzenia Sejmu, po czym zarządził dziesięciminutową

przerwę. Po wznowieniu obrad przeprowadzono kilka głosowań i Marszałek ponownie zarządził dziesięciominutową przerwę. Po kolejnym wznowieniu obrad okazało się, że w zarządzonym głosowaniu wzięło udział 190 posłów. W związku z tym Marszałek ponownie zarządził przerwę, która trwała od godziny 15.42 do godziny 21.40.

Dowód: Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r., s. 62-64.

Z uwagi na obecność posłów opozycji w Sali Posiedzeń Sejmu, w tym za mównicą sejmową, Marszałek Sejmu Marek Kuchciński postanowił „przenieść posiedzenie” do Sali Kolumnowej. O zmianie miejsca posiedzenia posłów zawiadomiono sms-owo, były także wyświetlane informacje na ten temat w Sali Posiedzeń.

Dowód: okoliczność notoryjna, oświadczenie marszałka Sejmu w sprawie przebiegu 33. posiedzenia Sejmu 16 grudnia 2016 r. (dokument z 21 grudnia 2016 r.)

Po godzinie 21.40 Marszałek Sejmu Marek Kuchciński oświadczył posłom, którzy zgromadzili się w Sali Kolumnowej, że wznawia obrady, a w związku z niemożliwością przeprowadzenia głosowania za pomocą urządzenia do liczenia głosów, na podstawie art. 188 ust. 3 Regulaminu zarządza głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez posłów sekretarzy.

Jako sekretarzy wyznaczył państwa posłów: Piotra Łukasza Babiara, Elżbietę Borowską, Marcina Duszka, Małgorzatę Golińską, Krzysztofa Kubow, Daniela Milewskiego, Piotra Olszówkę, Łukasza Schreiber, Artura Sobonia i Krystiana Jarubasa, wskazując przydzielone im sektory. Z dostępnych materiałów dokumentujących przebieg posiedzenia nie wynika, w jaki sposób Sala została podzielona na sektory.

Posłanka Elżbieta Borowska, odpowiedzialna zgodnie z wolą Marszałka Marka Kuchcińskiego za Sektor 2 i poseł Krystian Jarubas, mający liczyć głosy w sektorze 10, w rozmowie ze środkami masowego przekazu przyznali jednak, że nie byli obecni podczas posiedzenia w Sali Kolumnowej i nie liczyli głosów. W stenogramie brak jest jakiegokolwiek wzmianki o wyznaczeniu w ich miejsce innych posłów-sekretarzy, a nawet, czy Marszałek sprawdził, czy wskazani jako sekretarze posłowie są obecni w Sali.

Dowód: okoliczność notoryjna, Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r., s. 64.

W trakcie posiedzenia kontynuowanego w Sali Kolumnowej posłowie (m.in. Sławomir Nitras, Joanna Mucha, Zbigniew Sosnowski) wielokrotnie sygnalizowali chęć zgłoszenia wniosku formalnego, ich zgłoszenia nie spotykały się jednak z jakąkolwiek reakcją prowadzącego obrady, w szczególności Marszałek nie udzielił zgłaszającym się posłom głosu i nie umożliwił im złożenia wniosków formalnych.

Podczas posiedzenia na Salę Kolumnową nie zostali wpuszczeni dziennikarze, którzy pozostali poza Salą. Także posłowie (Cezary Tomczyk i Agnieszka Pomaska oraz będąca w Sali Paulina Hennig-Kloska) sygnalizowali, że są problemy z dostaniem się do Sali Kolumnowej w czasie, gdy trwały tam głosowania.

Dowód: przekazy medialne, okoliczność notoryjna, Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r., s. 65.

Pojawiły się natomiast relacje wskazujące, że część posłów (co najmniej Zbigniew Ziobro, Jarosław Zieliński, Jarosław Kaczyński) podpisywali listę po zakończeniu posiedzenia w Sali Kolumnowej.

Po wznowieniu obrad przez Marszałka Marka Kuchcińskiego odbyły się głosowania nad następującymi sprawami:

1. projekt ustawy budżetowej na 2017 r. wraz z poprawkami - trzecie czytanie;
2. projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin – trzecie czytanie;
3. ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia przedsiębiorców – rozpatrzenie poprawek Senatu;
4. ustawa o zmianie ustawy o nasiennictwie oraz ustawy o ochronie roślin – rozpatrzenie poprawek Senatu;
5. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o instytucjach badawczych – trzecie czytanie;
6. projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego – trzecie czytanie;
7. projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw – trzecie czytanie;

8. ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym – rozpatrzenie poprawek Senatu;
9. ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym – rozpatrzenie poprawek Senatu;

Należy nadto zaznaczyć, poseł Jacek Sasin, działając na podstawie art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu, zgłosił wniosek formalny o zmianę w sposobie prowadzenia głosowania polegającą, na przegłosowaniu łącznym poprawek zaopiniowanych pozytywnie przez komisję, a także łącznym przegłosowaniu wniosków mniejszości oraz poprawek zaopiniowanych negatywnie. W tej sprawie Prezydium Sejmu, w przerwie obrad, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, podjęło uchwałę w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu, która brzmi następująco: *zmiana sposobu prowadzenia głosowania może polegać także na łącznym przegłosowaniu poprawek, w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu, przy czym jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie należy traktować również wnioski mniejszości*. Marszałek Marek Kuchciński poddawał pod głosowanie poprawki do procedowanych projektów ustaw i ustaw zgodnie z przyjętą wykładnią, tj. łącznie, wg kryterium wniosków komisji.

Dowód: Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r., s. 6 i nast.

Wedle *Sprawozdania stenograficznego* w głosowaniach brało udział 236-237 posłów.

ANALIZA:

1. Wzorce kontroli:

1.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej:

1.1.1. Art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego).

Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Klauzula demokratycznego państwa prawnego jest jedną z podstawowych zasad współczesnego państwa, a jej idea opiera się na założeniu wykonywania władzy państwowej jedynie wtedy, gdy zezwala na to Konstytucja oraz – w dalszej kolejności - ustawy spełniające wymóg zgodności z Konstytucją. Celem wykonywania tej władzy może być jedynie ochrona ludzkiej godności, sprawiedliwości, praw człowieka

i obywatela i pewności prawa (zob. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 60). W ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawarte są dwie wzajemnie się uzupełniające zasady: państwa prawnego i państwa demokratycznego. Pierwsza z nich wymaga, by podstawą istnienia i funkcjonowania organów i instytucji władzy publicznej było prawo. Druga wyraża konieczność, aby prawo to stanowione było w demokratycznych procedurach i by opierało się na demokratycznych wartościach. Wymaga więc istnienia demokratycznie wybranego parlamentu. Zasada demokratyzmu oznacza jednak nie tylko konieczność stanowienia demokratycznego prawa, ale także uwzględniania wymogów demokracji w całym procesie tworzenia prawa.

1.1.2. **Art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu)**. Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu oznacza, że każdy organ władzy publicznej musi działać w ramach swoich kompetencji i zgodnie z właściwymi mu procedurami przewidzianymi w przepisach prawa. Zasada ta nakazuje także ścisłą wykładnię przepisów ustanawiających zakres działania i kompetencje poszczególnych organów. Zasada legalizmu uzupełniona jest przez ustrojodawcę zawartą w art. 8 zasadą „legalizmu konstytucyjnego” – konstytucjonalizmu („Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”; „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”).

1.1.3. **Art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, przewidujący, że władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat**. Pojęcie władzy ustawodawczej, o której mowa w przywołanym przepisie, jest to pojęcie zastane. Jego rozumienie opiera się więc o powszechnie znane i przyjmowane założenia teoretyczne dotyczące zasady podziału władzy oraz o dorobek nauki prawa konstytucyjnego, jak również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Władza ustawodawcza wiąże się z przedstawicielskim charakterem obu izb i z zasadą suwerenności Narodu. O istocie parlamentu rozstrzyga właśnie jego przedstawicielski charakter. Sejm jest to organ reprezentacji Narodu, a reprezentacja ta w państwie demokratycznym ma mieć charakter pluralistyczny, co oznacza, że w parlamencie (Sejmie) zawsze musi znaleźć się miejsce dla opozycji. Zasadzie istnienia opozycji

należy przypisać charakter konstytucyjnej wartości (zob. L. Garlicki, Nota do art. 95, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 1999, uwaga nr 4). Tym samym więc istnienie opozycji stanowi konstytucyjną istotę parlamentu (Sejmu) w demokratycznym państwie, a co za tym idzie – prawa opozycji chronione są konstytucyjnie. Istnienie tak rozumianego Sejmu, w którym istnieje opozycja, której prawa są przestrzegane i chronione, jest jednym z elementów „naturalnego prawa konstytucyjnego”.

1.1.4. Art. 96 ust. 1 Konstytucji RP, przewidujący, że Sejm składa się z 460 posłów. Przepis ten wyraża istotę Sejmu jako kolegiального organu przedstawicielskiego, tj. organu nie tylko wyłanianego w demokratycznych wyborach, ale także odzwierciedlającego w swym składzie personalnym główne orientacje polityczne elektoratu. Z art. 96 ust. 1 wynika w oczywisty sposób, iż Sejm jest organem kolegialnym, i to dość liczny. Naród, jako podmiot zbiorowy, składający się z obywateli o różnych poglądach (i interesach) powinien być reprezentowany przez ciało wieloosobowe, ponieważ tylko ono może tę różnorodność wyrażać (P. Uziębło, *Demokracja przedstawicielska*, [w:] A. Szmyt, *Leksykon prawa konstytucyjnego. Sto podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 33 i 35). Co istotne z punktu widzenia przedmiotu ekspertyzy, przedstawicielski charakter Sejmu wiąże się z zasadą jednakowej sytuacji jego członków. Skoro bowiem wszyscy posłowie są wybierani w oparciu o te same reguły i mają taki sam status przedstawiciela Narodu, to warunkuje to zakaz ustanawiania (czy to prawnie, czy faktycznie) różnych kategorii posłów, czy też faktycznego różnicowania ich praw (zob. L. Garlicki, Nota do art. 96, [w:] L. Garlicki (red.), op. cit., uwaga nr 5).

1.1.5. Art. 106 Konstytucji RP, który przewiduje, że warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa. Choć przepis ten zawiera przede wszystkim formalną delegację dla ustawodawcy, to można z jego treści wyprowadzić pewne wskazania merytoryczne co do treści koniecznej ustawowej regulacji warunków niezbędnych do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich i ochrony praw posłów. Mandat poselski jest rozumiany jako całokształt praw i obowiązków

parlamentarzysty (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, 2012, s. 221), zaś „warunki wykonywania mandatu” należy rozumieć szeroko, obejmując nim „wszelkie gwarancje związane ze statusem deputowanego, a więc także i [...] uprawnienia i obowiązki wykonywane przez parlamentarzystę w izbie” (zob. K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 159–160). Przedmiotem regulacji ustawowej mają być warunki „niezbędne do skutecznego wykonywania obowiązków”. Wykonywanie mandatu musi więc z pewnością oznaczać dla parlamentarzysty możliwość efektywnego korzystania z praw deputowanego. Choć więc art. 106 Konstytucji RP ma przede wszystkim znaczenie odsyłające, to można z jego treści wyprowadzić pewne wskazania merytoryczne, do których należy nakaz zapewnienia posłom możliwości skutecznego wypełniania praw i obowiązków poselskich, tj. przyznania im takich uprawnień i instrumentów, które w rzeczywisty sposób umożliwią im wypełnianie ich mandatu, w tym oczywiście w realizacji funkcji ustawodawczej (zob. L. Garlicki, Nota do art. 106, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2001, uwaga nr 4).

- 1.1.6. **Art. 109 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiący, że Sejm i Senat obradują na posiedzeniach.** Poza tym, że przepis ten oznacza zerwanie z zasadą sesyjności prac i przyjęcie permanentnego ich trybu, to Konstytucja nie definiuje, co to jest posiedzenie, zakładając, że jest to pojęcie zastane. Posiedzenie Sejmu jest to zgromadzenie posłów pod przewodnictwem Marszałka Sejmu, którego celem jest rozpatrzenie spraw będących przedmiotem porządku obrad i objętych jednym porządkiem dziennym. Należy jednak podkreślić, że nie każde „zebranie posłów pod przewodnictwem Marszałka Sejmu” będzie posiedzeniem tej Izby. Posiedzeniem będzie bowiem tylko takie zebranie, które zostało zwołane zgodnie z procedurą, o którym wszyscy posłowie i inne osoby mające prawo brać udział w posiedzeniu zostali prawidłowo i z odpowiednim wyprzedzeniem powiadomieni i w czasie którego przestrzegane są prawa każdego posła, ze szczególnym uwzględnieniem praw posłów opozycji, które opiniująca opisała powyżej jako wynikające z 95 ust. 1, 96 ust. 1 i 106 Konstytucji. W doktrynie podkreśla się, że wykonywanie kompetencji przez

izby poza posiedzeniem plenarnym byłoby prawnie nieskuteczne (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 244).

1.1.7. Art. 113 Konstytucji RP, wyrażający zasadę, że posiedzenia Sejmu są jawne. Jawność praw współcześnie uchodzi za konieczną cechę parlamentu i jest jednym z podstawowych standardów prawa parlamentarnego. Wiąże się z zasadą demokratycznego państwa prawnego i przedstawicielskim charakterem Sejmu. Konstytucyjnie jawność dotyczy posiedzeń Sejmu, w tym wszystkich ich aspektów. W szczególności obejmuje też jawność głosowań, czyli sposobu oddawania głosu przez poszczególnych posłów. Generuje także konieczność zachowania publiczności obrad, a więc możliwości bezpośredniej ich obserwacji przez obywateli, w tym przede wszystkim przez środki masowego przekazu. Z zasady jawności wynikają konkretne obowiązki dla gospodarza posiedzeń Sejmu, w tym konieczność umożliwienia biernego udziału i utrwalania przebiegu posiedzeń Sejmu obywatelom (mediom) oraz zagwarantowania jawności głosowań. Zasada wyrażona w art. 113 Konstytucji RP ma nierozzerwalny związek z dyspozycjami art. 61 Konstytucji.

1.1.8. Art. 120 Konstytucji RP, przewidujący, że Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. Oczywistym jest, że określenie kworum i większości, koniecznych dla dojścia do skutku aktu organu kolegialnego (ustawy), jest niezbędne dla nadania funkcjonowaniu tego organu charakteru demokratycznego, ma więc doniosłe znaczenie zarówno prawne, jak i polityczne. W razie normalnej pracy Sejmu (tj. posiedzeń odbywających się w Sali Posiedzeń, w której każdy poseł ma wyznaczone, stałe miejsce i w której jest możliwość korzystania z urządzenia do liczenia głosów), obowiązuje domniemanie kworum i domniemanie prawidłowości podanych wyników głosowania. W przypadku jednak, gdy warunki te nie są spełnione, domniemania te przestają obowiązywać, a powinność wykazania prawidłowości ustalenia kworum i wyników głosowania spoczywa na Marszałku Sejmu.

1.1.9. Art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy

publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, zaś „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Prawo do informacji publicznej jest konsekwencją ustrojowej zasady przejrzystości sprawowania władzy (zasady jawności działania organów władzy publicznej) i ma charakter publicznego prawa podmiotowego. Jak wskazywał Bogusław Banaszak, w drugiej połowie XX w. nastąpiło odejście w zdecydowanej większości państw demokratycznych od traktowania działania organów władz publicznych jako realizacji suwerenności państwa i wykonywania imperium państwowego w taki sposób, że jedynie niektóre działania, a zwłaszcza ich efekty (np. normy prawne, akty stosowania prawa) były jawne (B. Banaszak, *Komentarz do Konstytucji*, Warszawa 2012, uwaga nr 3). Szczególną formą uzyskiwania informacji jest prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Jednym z tych organów jest z pewnością Sejm. Prawo wstępu obywateli na posiedzenia nakłada obowiązek m.in. obowiązek udostępnienia obywatelom i innym uprawnionym (np. dziennikarzom) miejsc, z których można bezpośrednio i w pełni obserwować posiedzenia. Z kolei możliwość szeroko pojętej rejestracji dźwięku lub obrazu oznacza dopuszczalność zastosowania przez korzystających z tego prawa „dowolnych technik rejestracyjnych, o ile nie zakłócą one przebiegu posiedzenia lub nie będą wymagały stworzenia szczególnych udogodnień technicznych”. Z art. 61 ust. 2 wynika, że „na samą [...] rejestrację organ nie wydaje zgody” (ibidem, uwaga nr 19, 20, 22). Tym samym „możliwość rejestracji obrazu i dźwięku, o której mowa w art. 61 ust. 2, zakłada [...] obowiązek stworzenia obserwatorom technicznych możliwości udziału i rejestracji obrad” (M. Safjan, Nota do art. 61, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, uwaga nr 4). Obowiązkiem organizatora posiedzenia jest także jego przeprowadzenie, które umożliwia bierny (tj. bez możliwości zabierania głosu) udział publiczności oraz – co konieczne – wyznaczenie rozsądnej liczby miejsc dla przybyłej publiczności. Jak podkreślał Wojciech Sokolewicz, „twórcy konstytucji stworzyli świadomie najsilniejszą prawnie, bo

konstytucyjną gwarancję wstępu publiczności na posiedzenia” (W. Sokolewicz, Nota do art. 61, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, Warszawa 2005, uwaga nr 3). Z kolei uprawnienie do rejestracji dźwięku i obrazu przysługuje każdemu obecnemu na posiedzeniu.

1.2. Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t. jedn. Dz.U. 2016, poz. 1610.

1.2.1. Art. 3 ustawy: Podstawowym prawem i obowiązkiem posła i senatora jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów.

1.2.2. Art. 4 ustawy: Posłom i senatorom zapewnia się warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu.

1.2.3. Art. 13 ust. 1: Posła i senatora obowiązuje obecność oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, do których zostali wybrani.

1.2.4. Art. 14 ust. 1 pkt 1, 5 i 6, które przewidują, że w wykonywaniu obowiązków poselskich poseł w szczególności ma prawo wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów uczestniczyć m.in. w rozpatrywaniu projektów ustaw oraz uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm lub komisje sejmowe.

1.3. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2012, poz. 32 ze zm.

1.3.1 Art. 7 ust. 5: Obecność posła na posiedzeniu Sejmu jest potwierdzana na liście obecności wykładanej każdego dnia posiedzenia do czasu zakończenia obrad oraz poprzez potwierdzony wydrukami udział w głosowaniach.

1.3.2. Art. 10 ust. 1 pkt. 1, 5 i 12, przewidujące, że Marszałek Sejmu stoi na straży praw i godności Sejmu, czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów, udziela posłom niezbędnej pomocy w ich pracy, w tym czuwa nad wykonaniem wobec posłów [...] obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

1.3.3. Art. 50 ust. 1 ustalający, iż porządek głosowania jest następujący: głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości, jeżeli wniosek

taki został postawiony, głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach, głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek w związku z art. 184 ust. 3 pkt 9, przewidujący, że do wniosków formalnych należy wniosek o zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania

1.3.4. Art. 169 ust. 1 powtarzający wyrażoną w art. 109 ust. 1 zasadę, że Sejm obraduje na posiedzeniach.

1.3.5. Art. 170 ust. 4 przewidujący, że prawo wstępu na salę posiedzeń Sejmu mają osoby i delegacje zaproszone przez Marszałka Sejmu oraz upoważnieni przez niego pracownicy Kancelarii Sejmu.

1.3.6. Art. 172 ust. 1: Posiedzenia Sejmu są jawne. Jawność posiedzeń Sejmu zapewnia się w szczególności poprzez umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu oraz umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych.

1.3.7. Art. 175, który przewiduje, że Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń (ust. 1), Marszałek ma prawo podjąć decyzję o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu, jeżeli poseł uniemożliwia prowadzenie obrad i na tym samym posiedzeniu został już upomniany; poseł wykluczony z posiedzenia Sejmu jest obowiązany natychmiast opuścić salę posiedzeń. Jeżeli poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach (ust. 5).

1.3.8. Art. 179, przewidujący, iż Marszałek Sejmu udziela głosu w sprawach objętych porządkiem dziennym posiedzenia i regulujący tryb zabierania głosu oraz art. 182, przewidujący możliwość zadawania pytań przez posłów.

1.3.9. Art. 184 przewidujący, że Marszałek Sejmu udziela głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia lub w związku z dyskusją dla zgłoszenia wniosku formalnego (ust. 1), a w następnych ustępach zawierający katalog wniosków formalnych i regulujący tryb procedowania w sprawie wniosku formalnego.

1.3.10. art. 188 stanowiący, że głosowanie jest jawne i odbywa się przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia

głosów albo przez użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (głosowanie imienne) (ust. 2), a także, iż w razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy (ust. 3).

1.3.11. Art. 190, powtarzający wyrażoną w art. 120 Konstytucji zasadę, że Sejm uchwała ustawy większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

2. Zgodność poszczególnych aspektów posiedzenia z omówionymi wzorcami konstytucyjnymi, ustawowymi i regulaminowymi

Opiniująca podda analizie poszczególne aspekty dotyczące zarówno samego faktu odbycia, jak i przebiegu części 33. posiedzenia Sejmu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej, z punktu widzenia wymienionych i omówionych wyżej wzorców konstytucyjnych, ustawowych i regulaminowych.

2.1. Decyzja Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego o „przeniesieniu obrad” do Sali Kolumnowej.

Jak opiniująca wskazała, zgodnie z art. 109 Konstytucji RP Sejm obraduje na posiedzeniach, zaś stosownie do dyspozycji art. 110 Konstytucji obradom Sejmu przewodniczy Marszałek. Przepis ten znajduje odzwierciedlenie w art. 10 ust. 1 Regulaminu Sejmu, który przewiduje, że Marszałek Sejmu m.in. stoi na straży praw i godności Sejmu i czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu, a także zwołuje posiedzenia Sejmu i przewodniczy jego obradom, do czego nawiązuje z kolei art. 178 Regulaminu, wskazujący, że Marszałek „kieruje” obradami. Choć szereg przepisów Regulaminu Sejmu (w tym m.in. art. 1 ust. 3, stanowiący, że podczas pierwszego posiedzenia Sejmu poseł zajmuje miejsce na sali obrad Sejmu według rozdziału miejsc ustalonego przez Marszałka-Seniora, art. 7 ust. 1 zd. 2, wprowadzający regułę, że na posiedzeniach Sejmu posłowie zajmują stałe, wyznaczone miejsca na sali posiedzeń, czy art. 172 ust. 1 pkt 3 przewidujący umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu) sugerują, że posiedzenia Sejmu powinny odbywać się w sali posiedzeń, w której posłowie mają stałe, wyznaczone miejsca oraz gdzie znajduje się galeria dla publiczności. Miejszem takim jest z pewnością główna Sala Posiedzeń

Sejmu. Taka dyrektywa nie wynika jednak wprost z Regulaminu. Opiniująca widzi więc możliwość odbycia posiedzenia Sejmu w innym miejscu, gdy przemawiają za tym nadzwyczajne okoliczności. W ocenie opiniującej także przeniesienie posiedzenia w jego trakcie do innej sali nie stanowi samo przez się złamania Konstytucji, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, czy Regulaminu Sejmu. Należy zaznaczyć, że wśród przedstawicieli doktryny pojawiają się jednak niepozbawione pewnych racji głosy przeciwne, np. Marek Chmaj wskazuje, że niedopuszczalna jest zmiana miejsca posiedzenia w jego trakcie i w konsekwencji podnosi, że jeżeli Marszałek Sejmu decyduje, że posiedzenie ma odbywać się w innym miejscu niż Sala Posiedzeń, to musi takie posiedzenie w innym miejscu wyznaczyć przed jego terminem. Przesłanką dla tego stwierdzenia jest zapewne dążenie do umożliwienia udziału w posiedzeniu organizowanym w innym miejscu wszystkim uprawnionym i zainteresowanym, a także zapewnienie właściwej jego organizacji, czego warunkiem koniecznym jest odpowiednio wcześniejsze przekazanie informacji nie tylko o zwołaniu czy porządku posiedzenia, ale także o miejscu, w którym ma się ono odbywać.

Przyjmując jednak, że samo „przeniesienie” posiedzenia w inne miejsce – szczególnie w ramach tego samego budynku (w tej sytuacji do Sali Kolumnowej) – nie jest wykluczone, to taka decyzja pociąga za sobą niezwykle idące skutki, polegające na obaleniu konstytucyjnych domniemań m.in. co do prawidłowego zawiadomienia o miejscu posiedzenia. Z kolei rezygnacja przez Marszałka Sejmu z użycia do przeprowadzenia głosowań urządzeń do liczenia głosów, z uwagi np. na braki wyposażenia miejsca, w którym posiedzenie się odbywa, obala domniemanie co do istnienia kworum i co do prawidłowości wyników poszczególnych głosowań. W sytuacji więc odbywania posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż Sala Posiedzeń, na Marszałku Sejmu ciąży szczególny obowiązek zapewnienia i wykazania prawidłowości prowadzenia obrad, ustalenia istnienia kworum i ustalenia wyników głosowań, czemu – w ocenie opiniującej – podczas posiedzenia, które odbyło się 16 grudnia 2016 r. Marszałek Sejmu Marek Kuchciński nie sprostał, z przyczyn wskazanych w dalszej części opinii.

2.2. Kworum i prawidłowość liczenia głosów

Za dopuszczalną należy także uznać podjętą na podstawie art. 188 ust. 3 Regulaminu decyzję Marszałka co do zarządzenia głosowania przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy. Tym niemniej, w takiej sytuacji – jak już

wskazano – upadło domniemanie co do kworum, jak i co do prawidłowości wyników poszczególnych głosowań. Biorąc pod uwagę okoliczności ujawniane już w trakcie posiedzenia, jak i po jego zamknięciu przez Marszałka, tj. nieobecność w Sali Kolumnowej dwojga spośród wyznaczonych przez Marszałka posłów-sekretarzy (posłanki Elżbiety Borowskiej oraz posła Krystiana Jarubasa) z jednoczesnym brakiem w Sprawozdaniu Stenograficznym z posiedzenia wzmianki o wyznaczeniu w ich miejsce sekretarzami innych posłów, uzasadnione są poważne wątpliwości zarówno co do istnienia kworum jak i prawidłowości liczenia głosów posłów. Zdumienie budzi fakt, że po wyznaczeniu sekretarzy, prowadzący obrady Marszałek Sejmu poprosił posłów-sekretarzy do stołu prezydialnego celem pobrania protokołów głosowania, w żaden sposób nie odnotowując i nie reagując na nieobecność dwojga z nich.

Podobnie ocenić należy zgłaszaną okoliczność, iż niektórzy posłowie na liście obecności podpisywali się już po zakończeniu posiedzenia. Takie postępowanie stoi w rażącej sprzeczności z dyspozycją art. 7 ust. 5 Regulaminu Sejmu, stanowiącego, że obecność posła na posiedzeniu Sejmu jest potwierdzana na liście obecności wykładanej każdego dnia posiedzenia do czasu zakończenia obrad (co jest jedyną metodą stwierdzenia kworum w sytuacji braku wydruków udziału w głosowaniach). Co więcej: samo udostępnienie posłom listy obecności celem złożenia podpisu po zakończeniu obrad stoi w jaskrawej sprzeczności z art. 7 ust. 5 Regulaminu. Osobą odpowiedzialną za wyłożenie listy obecności posłom do podpisu w sposób zgodny z art. 7 ust. 5, a więc jedynie w czasie trwania posiedzenia, jest na mocy art. 110 ust. 2 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Marszałek Sejmu.

Co więcej, niewątpliwie podczas obrad w sali Kolumnowej, pomiędzy posłami, znajdowały się osoby niebędące posłami (zgodnie z oświadczeniem Marszałka Sejmu, przekazany za pośrednictwem mediów, byli to „pracownicy jednego z klubów poselskich”). Posłowie opozycji informowali natomiast, że miejsc siedzących w Sali Kolumnowej jest mniej niż posłów. Te okoliczności potęgują zastrzeżenia co do istnienia kworum, liczenia głosów i podawanych wyników głosowań.

Należy zaznaczyć, że wątpliwości co do kworum były przez posłów zgłaszane w czasie obrad w Sali Kolumnowej (*Sprawozdanie stenograficzne*, s. 65), co nie spowodowało jednak jakiegokolwiek reakcji u prowadzącego obrady.

2.3. Prawa posłów: wnioski formalne, oświadczenia

W trakcie posiedzenia w Sali Kolumnowej posłowie, w tym przede wszystkim Sławomir Nitras i Joanna Mucha, ale także poseł Zbigniew Sosnowski, wielokrotnie zgłaszali wolę zabrania głosu, przede wszystkim celem zgłoszenia wniosku formalnego. Poseł Sławomir Nitras (mimo nieudzielenia mu głosu przez Marszałka Sejmu) wypowiedział nawet wniosek o stwierdzenie kworum (co znajduje odzwierciedlenie w *Sprawozdaniu Stenograficznym*, s. 65), a więc wniosek mieszczący się w regulaminowym katalogu wniosków formalnych (184 ust. 3 pkt 11). Wniosek ten nie został przez Marszałka poddany procedowaniu zgodnie z art. 184 ust. 4 i nast. Regulaminu. Poseł Zbigniew Sosnowski zgłaszał wolę wygłoszenia oświadczenia poselskiego, co również zostało przez prowadzącego obrady pominięte (*Sprawozdanie stenograficzne*, s. 69). Posłowie nie zostali także przez Marszałka Sejmu dopuszczeni do głosu celem przedstawienia wniosku formalnego. Takie procedowanie stanowi złamanie nie tylko art. 184 Regulaminu, ale stoi także w sprzeczności z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 106 Konstytucji RP oraz art. 3, art. 4, 13 ust. 1 i art. 14 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Jak bowiem opiniująca wskazała, charakteryzując przepisy stanowiące wzorce kontroli, z wymienionych unormowań konstytucyjnych wynika, że podstawą istnienia i funkcjonowania organów i instytucji władzy publicznej jest prawo. Prawo stanowione musi być w demokratycznych procedurach. Zasada demokratyzmu oznacza natomiast nie tylko konieczność stanowienia demokratycznego prawa, ale także uwzględniania wymogów demokracji w całym procesie tworzenia prawa. Sejm to organ reprezentacji Narodu, a reprezentacja ta w państwie demokratycznym ma mieć charakter pluralistyczny, co oznacza, że w Sejmie musi znaleźć się miejsce dla opozycji. Zasada istnienia opozycji to wartość konstytucyjna. Prawa opozycji chronione są konstytucyjnie. Przedstawicielski charakter Sejmu wiąże się nadto z zasadą jednakowej sytuacji jego członków. Skoro bowiem każdy poseł jest wybierany w oparciu o te same reguły, to warunkuje to zakaz różnicowania praw posłów. W tym kontekście należy jako sprzeczne z omawianymi regułami uznać niepoddawanie pod głosowanie wniosków zgłaszanych przez posłów Joannę Muchę i Sławomira Nitrasa (a nawet niedopuszczalnie ich do głosu celem zgłoszenia wniosku), z jednoczesnym poddaniem procedowaniu i głosowanie wniosku posła Jacka Sasina,

doprowadziło to bowiem do bezprawnego i nieuprawnionego różnicowania pozycji i praw posłów. Na Marszałku Sejmu spoczywa ustrojowy: konstytucyjny, ustawowy i regulaminowy nakaz zapewnienia posłom równej możliwości skutecznego wypełniania obowiązków poselskich, tj. przyznania im takich uprawnień i instrumentów, które w rzeczywisty sposób umożliwią im wypełnianie ich obowiązków, w tym oczywiście w realizacji funkcji ustawodawczej.

2.4. Głosowanie poprawek i wniosków mniejszości

Zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjności i legalności budzi także sama treść przegłosowanej poprawki posła Jacka Sasina i co się z tym wiąże – także treść uchwały Prezydium Sejmu w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu, zakładającej że: *zmiana sposobu prowadzenia głosowania może polegać także na łącznym przegłosowaniu poprawek, w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu, przy czym jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie należy traktować również wnioski mniejszości*. W konsekwencji wątpliwości budzą też głosowania przeprowadzone w oparciu o przyjętą regułę. Choć niewątpliwie Prezydium Sejmu, zgodnie z art. 12 pkt 3 Regulaminu Sejmu, dokonuje wykładni Regulaminu po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, to z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz istoty wykładni prawa wynika, że z kompetencji tej nie można korzystać z naruszeniem norm konstytucyjnych, ustawowych czy regulaminowych, a – co oczywiste – wynik wykładni dokonywanej przez Prezydium Sejmu w trybie art. 12 pkt 3 musi pozostawać w zgodzie z pozostałymi normami składającymi się na porządek prawny. W ocenie opiniującej wykładnia o treści przyjętej przez Prezydium Sejmu pozostaje w sprzeczności z prawem, w tym z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 106 Konstytucji, które statuuja – jak już wskazano – pluralistyczny charakter Sejmu, istnienie i uwzględnianie prawa opozycji (mniejszości) w procedurach sejmowych, w tym w szczególności w procedurach stanowienia ustaw, konstytucyjną ochronę praw opozycji, jednakowość praw posłów. Narusza także konieczność uwzględniania wymogów demokracji w całym procesie tworzenia prawa. Posłowie, zgłaszający w toku procesu ustawodawczego poprawki do projektów ustaw (w tym także jako wnioski mniejszości), oczywiście nie mają gwarancji, iż poprawki te zostaną przez Izbę przyjęte. Muszą jednak mieć gwarancję, że Izba się nimi zajmie. Jest to minimum gwarancji praw posłów

w demokratycznym procesie stanowienia prawa. Łączne przegłosowywanie poprawek, w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu, narusza te zasady, zaś zastosowane kryterium łączenia poprawek celem głosowania jest dowolne i dyskryminujące z punktu widzenia zasad państwa prawa i demokracji i jest przez to niedopuszczalne w demokratycznym procesie ustawodawczym, uniemożliwia bowiem odniesienie się Sejmowi do poszczególnych zgłoszonych poprawek, co do których – przy zachowaniu koniecznych reguł – decyzje poszczególnych posłów i - co za tym idzie - wyniki głosowania mogłyby różnić się od siebie. Stanowi więc także złamanie praw posłów, wynikających z art. 3, art. 13, a przede wszystkim art. 14 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, które przyznają posłom prawo do wyrażania swojego stanowiska oraz zgłaszania wniosków w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu oraz uczestniczenia w rozpatrywaniu projektów ustaw.

Takie procedowanie narusza także wynikającą z art. 113 Konstytucji jawność posiedzeń Sejmu w rozumieniu jawności głosowania (umożliwienia wyborcom ustalenia, jak głosowali poszczególni posłowie) oraz wyrażonego w art. 61 ust. 1 Konstytucji prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Obywatel powinien bowiem mieć prawo powziąć informację, jak poszczególni posłowie (i cały Sejm) ustosunkowują się do poszczególnych poprawek, rozpatrywanych w procesie legislacyjnym. Zastosowanie „blokowego” głosowania, w oparciu o dowolne kryterium stanowiska komisji, prawo to udaremniło.

Przyjęta przez Prezydium Sejmu i zastosowana przez Marszałka podczas głosowań interpretacja stoi także w sprzeczności z dyspozycją art. 50 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu, który przewiduje, że Marszałek obowiązany jest zarządzić głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach. Treść przywołanego przepisu zakłada, że jedynym kryterium różnicowania poprawek na potrzeby ich głosowania jest to, czy rozstrzygają one o innych poprawkach, ale nawet ono nie pozwala na głosowanie blokowe, a jedynie decyduje o kolejności. Co więcej, w art. 50 ust. 1 pkt 2 Regulaminu jest mowa o tym, iż Marszałek „jest obowiązany jest zarządzić głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów”, a przyjęta i zastosowana

wykładnia łącznego ich głosowania – w zależności od stanowiska komisji – w ogóle wyłączyła „głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów”, łącząc je celem głosowania zupełnie dowolnie z punktu widzenia kryterium merytorycznego.

Należy wreszcie zaznaczyć, że decyzja o łącznym głosowaniu poprawek w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje to nie jest decyzja co do „zmiany w sposobie przeprowadzenia głosowania”, o którym mowa w art. 184 ust. 1 pkt 9, a która może dotyczyć jedynie wyboru technicznego sposobu głosowania, czyli więc tego, czy ma to być głosowanie elektroniczne, czy za pomocą kart z imieniem i nazwiskiem posłów, czy przez sekretarzy. Decyzja o łącznym głosowaniu jest to raczej kwestia „porządku głosowania”, a nawet samej istoty głosowania, niedopuszczalna do zmiany w trybie art. 184 ust. 1 pkt 9. Co prawda w Regulaminie Sejmu jest przewidziana możliwość łącznego głosowania poprawek, np. w art. 54 ust. 6, gdy po przekazaniu uchwały Senatu zawierającej poprawki do ustawy Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek, chyba że ze sprawozdania komisji wynika celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością poprawek zawartych w uchwale Senatu, to jednak nie można dopuścić, by przesłankę „celowości” oceniać przez pryzmat sposobu ustosunkowania się do nich komisji sejmowych. Ta „celowość” łącznego głosowania musi bowiem mieć charakter merytoryczny (np. nierozzerwalny związek dwóch lub więcej poprawek), nie może natomiast prowadzić do ograniczania praw posłów, w tym w szczególności posłów opozycji, konstytucyjnie chronionych oraz prawa obywateli do informacji.

2.5. Prawa posłów: udział w posiedzeniu

Jeszcze w trakcie obrad w Sali Kolumnowej, podczas odbywających się tam głosowań, posłowie Agnieszka Pomaska i Cezary Tomczyk sygnalizowali, że nie mogą się dostać do Sali. Z kolei posłanka Paulina Hennig-Kloska sygnalizowała, że uniemożliwia się posłom wejście do Sali Kolumnowej (*Sprawozdanie stenograficzne*, s. 65, podobnie poseł Sławomir Nitras, *Sprawozdanie stenograficzne*, s. 64). Taka sytuacja z pewnością także stanowi – podobnie jak opisana w punkcie 2.3 opinii, odnoszącym się do uniemożliwienia posłom zgłoszenia wniosków formalnych - naruszenie art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 106 Konstytucji RP oraz art. 3, art. 4, 13 ust. 1 i art. 14 ust. 1 pkt 1, 5

i 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Aktualność zachowują tu uwagi, iż z wymienionych unormowań konstytucyjnych wynika, że podstawą istnienia i funkcjonowania organów i instytucji władzy publicznej jest prawo. Prawo stanowione musi być w demokratycznych procedurach. Zasada demokratyzmu oznacza nie tylko konieczność stanowienia demokratycznego prawa, ale także uwzględniania wymogów demokracji w całym procesie jego tworzenia. Sejm to organ reprezentacji Narodu, a reprezentacja ta w państwie demokratycznym ma mieć charakter pluralistyczny, co oznacza, że w Sejmie musi znaleźć się miejsce dla opozycji. Co oczywiste więc, opozycja ma pełne prawo, na równych zasadach z posłami ugrupowań rządzących, uczestniczyć w pracach Sejmu i prawo to nie może być ograniczane. Zasada istnienia opozycji to wartość konstytucyjna. Prawa opozycji chronione są konstytucyjnie. Przedstawicielski charakter Sejmu wiąże się z zasadą jednakowej sytuacji jego członków. Skoro bowiem każdy poseł jest wybierany w oparciu o te same reguły, to warunkuje to zakaz różnicowania praw posłów, zarówno prawnego, jak i faktycznego. Naród, jako podmiot zbiorowy składający się z obywateli o różnych poglądach (i interesach), powinien być reprezentowany – także faktycznie - przez ciało wieloosobowe, ponieważ tylko ono może tę różnorodność wyrażać. Należy dodać, że posła obowiązuje obecność oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu (art. 13 ust. 1), a Marszałek Sejmu czuwa nad tokiem prac Sejmu i udziela posłom niezbędnej pomocy w ich pracy (art. 10 ust. 1 pkt 3 i 12 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). W tym przypadku podstawowe prawo posłów do uczestniczenia w obradach Sejmu nie zostało zagwarantowane.

2.6. Jawność posiedzeń Sejmu; prawo do uzyskiwania informacji; prawo wstępu na posiedzenie Sejmu i rejestrowanie jego przebiegu

Okolicznością notoryjną jest fakt, że uniemożliwiono wstęp na Salę Kolumnową przedstawicielom mediów. Mogli oni obserwować obrady z korytarza, zza drzwi wiodących do Sali. Taka sytuacja stoi w oczywistej sprzeczności z zasadami i prawami wynikającymi z art. 113 i art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi posiedzenia Sejmu są jawne, „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, a „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje [...] wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej

pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Jak opiniująca wskazała w części prezentującej wzorce kontroli konstytucyjności i legalności, prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (a więc m.in. Sejmu), z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu, jest szczególną formą uzyskiwania informacji. Prawo wstępu i rejestracji obrazu i dźwięku z pewnością nie realizuje się poprzez umożliwienie jedynie niepełnej obserwacji obrad zza drzwi. Prawo wstępu obywateli na posiedzenia nakłada obowiązek m.in. udostępnienia obywatelom i innym uprawnionym (w tym dziennikarzom) miejsc na sali posiedzeń lub w miejscu umożliwiającym pełną, niezakłóconą i bezpośrednią obserwację posiedzenia (np. galeria dla publiczności), nie zaś poza nią, przed drzwiami, w sposób uniemożliwiający *de facto* obserwację posiedzenia. Z całą mocą należy podkreślić, że przywołanych zasad konstytucyjnych i praw obywateli nie może przekreślać art. 170 ust. 4 Regulaminu Sejmu, przewidujący, że prawo wstępu na salę posiedzeń Sejmu mają osoby i delegacje zaproszone przez Marszałka Sejmu oraz upoważnieni przez niego pracownicy Kancelarii Sejmu. Przepis ten ma charakter techniczny i porządkowy, a Marszałek – korzystając z jego dyspozycji – nie może ograniczać, a tym bardziej uchylać konstytucyjnych reguł i praw obywatelskich. Wręcz przeciwnie: w oparciu o jego dyspozycję powinien zapewnić możliwość pełnej i skutecznej obserwacji i rejestrowania przebiegu obrad przedstawicielom mediów. W opiniowanym przypadku poza sporem pozostaje, że obowiązek ten nie został spełniony.

Warto dodać, że możliwość szeroko pojętej rejestracji dźwięku lub obrazu oznacza, że na samą rejestrację organ (Sejm, Marszałek Sejmu) nie wydaje zgody. Możliwość rejestracji obrazu i dźwięku zakłada więc bezwzględny obowiązek stworzenia obserwatorom technicznych możliwości udziału i rejestracji obrad. Obowiązkiem organizatora posiedzenia (Marszałka Sejmu) jest także jego przeprowadzenie, które umożliwia udział publiczności oraz – co konieczne – wyznaczenie rozsądnej liczby miejsc dla przybyłej publiczności. Oczywistym jest, że podczas posiedzenia, które odbyło się 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej wymienione warunki nie zostały zapewnione, co oznacza, że naruszono konstytucyjne prawa obywateli dostępu do informacji o działaniach organów władzy publicznej. Należy wskazać, że obowiązek ich realizacji

spoczywa, stosownie do art. 110 ust. 2 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 pkt 1 i pkt 5 Regulaminu Sejmu, na Marszałku Sejmu. Zaznaczyć trzeba, że regulacje uszczegóławiające i realizujące dyspozycję art. 113 i art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji zawiera Regulamin Sejmu, który w art. 172 przewiduje, że „posiedzenia Sejmu są jawne. Jawność posiedzeń Sejmu zapewnia się w szczególności poprzez wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu, umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu, umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych”. W opisanej sytuacji, jaka zaistniała podczas obrad w Sali Kolumnowej 16 grudnia 2016 r., doszło zarówno do istotnego utrudnienia (o ile nie uniemożliwienia) prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu, jak i do uniemożliwienia publiczności obserwowania obrad Sejmu (w braku galerii w Sali Kolumnowej należało bowiem w tej Sali wyznaczyć rozsądną liczbę miejsc dla przybyłej publiczności i umożliwić jej wstęp do Sali).

WNIOSKI CO DO POSZCZEGÓLNYCH ASPEKTÓW POSIEDZENIA:

Podsumowując prowadzone w opinii rozważania, w ocenie opiniującej:

1. Dopuszczalne jest odbycie posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż Sala Posiedzeń, gdy wynika to z nadzwyczajnych okoliczności. Można także przyjąć w takiej sytuacji dopuszczalność zmiany miejsca posiedzenia w jego trakcie. Nakłada ona jednak na Marszałka Sejmu szczególny obowiązek zapewnienia prawidłowości prowadzenia obrad, ustalenia istnienia kworum i ustalania wyników głosowań, bowiem domniemania co do prawidłowości zawiadomienia o miejscu posiedzenia, co do istnienia kworum i co do prawidłowości wyników poszczególnych głosowań przestają obowiązywać.
2. Mimo dopuszczalności podjęcia decyzji co do zarządzenia głosowania przez podniesienie ręki i obliczenia głosów przez sekretarzy, należy mieć na względzie, że powoduje to upadek domniemań co do istnienia kworum i prawidłowości obliczania głosów. Odpowiedzialny za zapewnienie kworum, prawidłowości przebiegu obrad i głosowań jest więc Marszałek Sejmu i to na nim spoczywa ciężar wykazania, iż obrady przebiegały zgodnie z Konstytucją, ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz Regulaminem Sejmu.

Biorąc pod uwagę, że dwoje posłów spośród wyznaczonych przez Marszałka do obliczania głosów zaprzeczyło, aby było obecnych w Sali Kolumnowej i aby liczyli głosy, a nadto ujawniono okoliczność, iż niektórzy posłowie na liście obecności podpisywali się po zakończeniu obrad, a więc sprzecznie z art. 7 ust. 5 Regulaminu Sejmu, zaś w Sali Kolumnowej pomiędzy posłami siedziały osoby niebędące członkami Izby, nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, że w Sali Kolumnowej podczas posiedzenia było kworum, że głosy były liczone prawidłowo, a wyniki głosowań podawane zgodnie z rzeczywistością.

3. Marszałek Sejmu, udostępniając posłom listę obecności celem złożenia podpisu po zakończeniu obrad, naruszył art. 7 ust. 5 Regulaminu Sejmu. Osobą odpowiedzialną za wyłożenie listy obecności posłom do podpisu zgodnie z art. 7 ust. 5, a więc jedynie w czasie trwania posiedzenia, jest na mocy art. 110 ust. 2 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 pkt 5 Regulaminu właśnie Marszałek Sejmu.
4. Niepoddawanie pod obrady wniosku posła Sławomira Nitrasa o stwierdzenie kworum, a także niedopuszczanie posłów Joanny Muchy, Sławomira Nitrasa oraz Zbigniewa Sosnowskiego do głosu celem przedstawienia wniosków formalnych, zgodnie z art. 184 ust. 4 i nast. Regulaminu, stanowi nie tylko złamanie norm regulaminowych, ale i konstytucyjnych (art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 106) oraz ustawowych (art. 3, art. 4, 13 ust. 1 i art. 14 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Co więcej, przedstawicielski charakter Sejmu warunkuje konieczność przestrzegania zasady jednakowej sytuacji jego członków. W tym kontekście należy ocenić, iż niepoddawanie pod głosowanie wniosków zgłaszanych przez posłów J. Muchę, S. Nitrasa i Z. Sosnowskiego (a nawet niedopuszczalnie ich do głosu celem zgłoszenia wniosku), z jednoczesnym poddaniem pod obrady wniosku posła Jacka Sasina, doprowadziło do bezprawnego i nieuprawnionego różnicowania pozycji i praw posłów.
5. Treść przegłosowanej poprawki posła Jacka Sasina i co się z tym wiąże – także treść uchwały Prezydium Sejmu w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu, zakładającej że: *zmiana sposobu prowadzenia głosowania może polegać także na łącznym przegłosowaniu poprawek, w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez*

komisje w dodatkowym sprawozdaniu, przy czym jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie należy traktować również wnioski mniejszości w ocenie opiniującej pozostaje w sprzeczności z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 106 Konstytucji, które statuują pluralistyczny charakter Sejmu, istnienie i uwzględnianie praw opozycji (mniejszości) w procedurach sejmowych, w tym w szczególności w procedurach stanowienia ustaw, konstytucyjną ochronę praw opozycji, jednakowość praw posłów. Narusza konieczność uwzględniania wymogów demokracji w całym procesie tworzenia prawa. Łączne przegłosowywanie poprawek, w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu, naruszało te zasady, zaś zastosowane kryterium łączenia poprawek celem głosowania było dowolne i dyskryminujące z punktu widzenia zasad państwa prawa i demokracji i przez to niedopuszczalne w demokratycznym procesie ustawodawczym. Stanowiło także złamanie praw posłów, wynikających z art. 3, art. 13, a przede wszystkim art. 14 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, które przyznają posłom prawo do wyrażania swojego stanowiska oraz zgłaszania wniosków w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu oraz uczestniczenia w rozpatrywaniu projektów ustaw. Naruszyło również wynikającą z art. 113 Konstytucji zasadę jawności obrad Sejmu i opisane w art. 61 ust. 1 Konstytucji prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, rozumiane jako prawo powzięcia informacji, jak poszczególni posłowie (i cały Sejm) ustosunkowują się do poszczególnych poprawek, rozpatrywanych w procesie legislacyjnym.

6. Decyzja o łącznym głosowaniu poprawek w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje to nie jest decyzja co do „zmiany w sposobie przeprowadzenia głosowania”, o którym mowa w art. 184 ust. 1 pkt 9 i nie może zostać podjęta w trybie wniosku formalnego.
7. Sytuacja, w której posłowie sygnalizują, że nie mogą dostać się do sali, w której odbywają się obrady Sejmu i nie jest im udzielana jakakolwiek pomoc w celu umożliwienia wykonywania obowiązków płynących z mandatu poselskiego, stanowi naruszenie art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 106 Konstytucji RP oraz art. 3, art. 4, 13 ust. 1 i art. 14 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Posła obowiązuje obecność

oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu (art. 13 ust. 1), a Marszałek Sejmu jest zobowiązany udzielać posłom niezbędnej pomocy w ich pracy (art. 10 ust. 1 pkt 3 i 12 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora).

8. Fakt, iż uniemożliwiono wstęp na Salę Kolumnową przedstawicielom mediów stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą jawności posiedzeń Sejmu (art. 113 Konstytucji) i z prawami wynikającymi z 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, a „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje [...] wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Tym samym naruszono konstytucyjne prawa obywateli dostępu do informacji o działaniach organów władzy publicznej.

WNIOSKI KOŃCOWE:

Podsumowując rozważania zawarte w opinii wskazać należy, iż choć samo odbycie posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż główna Sala Posiedzeń jest dopuszczalne, gdy wynika to z nadzwyczajnych okoliczności i można przyjąć w takiej sytuacji także dopuszczalność zmiany miejsca posiedzenia w jego trakcie, to nakłada to jednak na Marszałka Sejmu szczególny obowiązek zapewnienia prawidłowości prowadzenia obrad, ustalenia istnienia kworum i ustalenia wyników głosowań, upadają bowiem domniemania co do prawidłowości zawiadomienia o miejscu posiedzenia, co do istnienia kworum i co do prawidłowości wyników poszczególnych głosowań.

Podczas obrad w Sali Kolumnowej doszło do złamania szeregu przepisów Konstytucji RP, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora i Regulaminu Sejmu. W szczególności:

1. na skutek zaprzeczenia przez posłów-sekretarzy Elżbietę Borowską oraz Krystiana Jarubasa, aby byli obecni podczas obrad w Sali Kolumnowej oraz ujawnionych okoliczności co do podpisywania się przez posłów na liście obecności (wyłożonej już wówczas posłom do podpisu niezgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 5 Regulaminu Sejmu) po zakończeniu obrad, a także obecność pomiędzy posłami osób niewchodzących w skład Izby –

rodzą się poważne wątpliwości co do kworum podczas obrad i przeprowadzonych głosowań;

2. przyznana nieobecność posłów-sekretarzy Elżbiety Borowskiej oraz Krystiana Jarubasa, brak w Sprawozdaniu Stenograficznym jakiegokolwiek wzmianki o wyznaczeniu w ich miejsce na funkcję sekretarzy innych posłów oraz brak jakiegokolwiek informacji co do sposobu podziału sali na sektory – rodzi poważne wątpliwości co do poprawności podanych wyników głosowań.

Wątpliwości i naruszenia dodatkowo potęguje okoliczność, iż w zarządzanych głosowaniach brało zazwyczaj udział 236 posłów, a więc jedynie o 6 więcej niż wynosi kworum. Ponieważ posłowie E. Borowska oraz K. Jarubas – jak sami przyznali – nie byli obecni na sali, a z dostępnych przekazów wynika, że co najmniej kilku posłów podpisało się na liście obecności już po zakończeniu obrad (co do nich nie obowiązuje domniemanie, że brali udział w posiedzeniu i w głosowaniach), zastrzeżenia co do zachowania kworum i prawidłowości podawanych wyników głosowań są tym bardziej uzasadnione;

3. jak wynika ze *Sprawozdania Stenograficznego* oraz z przekazów, doszło do istotnych naruszeń praw posłów opozycji, w tym Joanny Muchy, Sławomira Nitrasa, Agnieszki Pomaski, Cezarego Tomczyka i Zbigniewa Sosnowskiego, polegających na uniemożliwieniu posłom zgłaszania wniosków formalnych, a nawet wstępu do Sali Kolumnowej podczas obrad. Taka sytuacja nie tylko godzi w prawa posłów i realizację przez nich uprawnień wynikających z faktu sprawowania przez nich mandatów poselskich, ale także przekreśla istotę Sejmu jako ciała kolegialnego, pluralistycznego, przedstawicielskiego, narusza konstytucyjne prawa opozycji;
4. głosowania poprawek do rozpatrywanych projektów ustaw, zgodnie z wykładnią dokonaną przez Prezydium Sejmu, na podstawie wniosku posła Jacka Sasina, polegające na łącznym przegłosowywaniu poprawek w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu (gdzie jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie traktowano również wnioski mniejszości), stanowiło naruszenie norm konstytucyjnych i regulaminowych, odnoszących się do

procedowania i uchwalania ustaw, a jednocześnie godziło w prawa posłów, w zasadę jawności posiedzeń Sejmu (w rozumieniu jawności głosowań) i w prawo obywateli do informacji. Nie sposób takich głosowań uznać za skuteczne.

5. Uniemożliwienie wstępu na Salę Kolumnową przedstawicielom mediów stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą jawności posiedzeń Sejmu (art. 113 Konstytucji), prawem dostępu do informacji publicznej, wynikającym z 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej”, a „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje [...] wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”.

W ocenie opiniującej tak szeroki wachlarz naruszeń przepisów prawa, w tym przepisów Konstytucji, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz Regulaminu Sejmu nie pozwala przyjąć, iż spotkanie, które miało miejsce 16 grudnia w Sali Kolumnowej było posiedzeniem Sejmu. Choć – jak wskazano wcześniej – posiedzeniem Sejmu jest zgromadzenie składu izby (posłów), zwołane przez jej organ kierujący w celu obradowania nad sprawami objętymi porządkiem dziennym, to takie zgromadzenie, aby mogło zostać uznane za posiedzenie Sejmu, musi spełniać pewne minimalne standardy. W opiniowanym przypadku standardy te, konieczne i charakterystyczne dla obrad parlamentu w demokratycznym państwie prawnym, zostały naruszone w takim stopniu, że przekreśla to możliwość uznania spotkania w Sali Kolumnowej za posiedzenie Sejmu. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że – co do zasady – opiniująca dopuszcza możliwość przeniesienia obrad w inne miejsce poza główną Salę w razie szczególnych okoliczności. Skala naruszeń standardów koniecznych do zachowania podczas prac Sejmu po wznowieniu przez Marszałka obrad w Sali Kolumnowej przekroczyła granice dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym.

Głosowania, które dotyczyły poprawek do procedowanych projektów ustaw i ustaw, a przeprowadzone zgodnie z przyjętą przez Prezydium Sejmu niekonstytucyjną i nielegalną wykładnią, nie były skuteczne. Tym samym w konsekwencji, w ocenie opiniującej, żadne z głosowań przeprowadzonych w Sali Kolumnowej nie zostało przeprowadzone w prawidłowy i skuteczny sposób.

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Dr hab. Marek Dobrowolski
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

BAS-3/17

Warszawa, 10 stycznia 2017 r.

**Opinia prawna dotycząca zgodności z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu
kontynuacji w dniu 16 grudnia 2016 r. 33. posiedzenia Sejmu
w Sali Kolumnowej**

**1. Zasady regulaminowej odpowiedzialności posłów za uniemożliwianie prowadzenia
obrad Sejmu**

1.1. Na wstępie podkreślić wypada, iż obowiązujące regulacje prawne określające zasady funkcjonowania Sejmu w tym prowadzenia obrad są wynikiem długoletniej ewolucji. Jej charakterystyczną cechą jest dążenie – nierzadko pod wpływem burzliwych wydarzeń na sali posiedzeń Sejmu – do maksymalnej precyzji sformułowań. Regulamin Sejm (dalej także RS) w pierwotnym brzmieniu (M.P. 1992, nr 26, poz. 185) nader lakonicznie kształtował zasady odpowiedzialności posłów za uniemożliwianie obrad Sejmu. Stanowił jedynie, iż za nie wykonywanie obowiązków poselskich oraz zachowania nie odpowiadające godności posła, poseł odpowiada przed Komisją Regulaminową i Spraw Poselskich, która mogła zwrócić posłowi uwagę, udzielić upomnienia lub nagany. Regulaminowe sformułowanie

o zachowaniach niegodnych posła precyzowała dopiero doktryna prawa, wskazując m.in., że są to „zachowania destruktcyjne, mające na celu utrudnianie bądź uniemożliwianie funkcjonowania Sejmu lub jego organów (B. Szepietowska, Opinia w sprawie interpretacji zwrotu „zachowanie nie odpowiadające godności posła”, Przegląd Sejmowy 1996, nr 2, s. 105, Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo parlamentarne w Polsce, Warszawa 1997, s.115-116). Wprowadzenie do RS odrębnego rozdziału (3a) poświęconego zasadom odpowiedzialności regulaminowej posłów nie wprowadziło w tym zakresie istotnych zmian (M.P. z 1996 r., nr 43, poz. 419). Podobnie jak nowelizacja RS ustanawiająca Komisję Etyki Poselskiej (M.P. z 1997 r., nr 80 poz. 779). Przy czym komisja ta miała w założeniach lepiej niż Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich sprawdzać się „w materii tak delikatnej, jak zachowanie w sposób nie odpowiadający godności posła”, gdyż Komisja Regulaminowa jest, jak oceniano, „w gruncie rzeczy (...) często bezradna” (Tak L. Turko, Wystąpienie w dniu 26 czerwca 1996 r. podczas 83 posiedzenia Sejm II kadencji).

Zasadnicze zmiany w tym zakresie nastąpiły w 2002 r. Na mocy nowelizacji ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z 4 kwietnia (Dz.U. nr 27, poz. 266), istniejące już przepisy o odpowiedzialności finansowej posłów za nieusprawiedliwione nieobecności na posiedzeniu Sejmu i jego organów zostały rozszerzone na odpowiedzialność posłów za uniemożliwianie prac Sejm, poprzez rażące naruszanie przepisów regulaminu tej izby (art. 25 ust. 5). W trakcie prac nad projektem ww. nowelizacji podkreślano, iż kluczowym pojęciem w przygotowywanych rozwiązaniach jest słowo "uniemożliwiających". Jeśli bowiem „napiszemy: >>zasady obniżania uposażenia posłów rażąco naruszających regulamin<<, to wtedy rzeczywiście otwiera się jakieś pole do tego, co to jest >>rażące naruszenie<< itd. Natomiast, jeżeli pojawia się słowo >>uniemożliwiające<<, to ono wyraźnie kwantyfikuje i określa zachowanie posła, czyli nie chodzi o to, że on się na przykład chwilę pokłócił z marszałkiem, co u nas jest nagminne i trzeba się do tego jakoś przyzwyczaić, tylko uniemożliwia prowadzenie obrad” (Tak M. Borowski w dniu 14.02.2002 r. podczas dyskusji w Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich /nr 11/, Biuletyn nr 324/IV). Posłowie rozważali także zasadność wprowadzania niejako kwalifikowanej formy naruszenia regulaminu, poprzez wskazanie, iż ma ono być rażące; czy można bowiem – jak wskazywano – „uniemożliwiać obrady przez nierażące naruszanie regulaminu? (...) Czy nie jest sensowniej po prostu zostawić:

>>uniemożliwiających, poprzez naruszanie przepisów odpowiednich regulaminów<<. Słowo: >>uniemożliwiających<< jest tutaj dostatecznym kwantyfikatorem" (M. Borowski, tamże). Ostatecznie posłowie zgodzili się, iż w regulaminie izby należy zagadnienie „sformułować (...) w taki sposób, który nie sprowadzałby się tylko do sytuacji, w której posłowie wyłącznie blokują mównicę, bo mogą być i inne przypadki. Na przykład poseł, który uparcie nie chce zejść z mównicy...". Kwalifikacja wskazanych przykładów jako rażących naruszeń regulaminu uniemożliwiających pracę Sejm nie budziła sporów (M. Borowski, M. Libicki, tamże).

W ślad za ww. zmianą ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora przeprowadzona została nowelizacja Regulaminu Sejmu (uchwała Sejmu RP z 8 maja 2002 r., Dz.U. nr 18, poz. 304) w której: a) *expressis verbis* wyrażony został poselski obowiązek „stosowanie się do wynikających z Regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu" (art. 8 ust. 3 pkt 2), b) rozwinięto ustawowe przepisy dotyczące obniżenia uposażenia lub diety parlamentarnej posła z powodu „uniemożliwiania przez posła pracy Sejmu lub jego organów" (art. 23a) oraz „wykluczenia posła z posiedzenia Sejmu" (art. 24a), a także (c) przeprowadzono odpowiednie zmiany w art. 101 RS regulującego zasady przywoływania posłów do porządku (zwrot „zakłóca porządek obrad" został zastąpiony przez zwrot „uniemożliwia prowadzenie obrad"). Ponadto nowela z 2002 r. precyzowała, iż Marszałek Sejmu wydając stosowne zarządzenia porządkowe (w ramach uprawnienia do sprawowania pieczy nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu) może zdecydować "o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej" (art. 11 ust. 1, pkt 13). Przyjęte w 2002 r. rozwiązania nadal obowiązują (zob. odpowiednio: art. 7 ust. 4 pkt 2; art. 23, art. 25 oraz art. 10 ust. 1 pkt 13).

1.2. W efekcie zarysowanej wyżej ewolucji w Regulaminie Sejmu (M.P. z 2012 r., poz. 32 z późn. zm.) znajdują się rozwiązania, które pozwalają na prawną ocenę wydarzeń z 16 grudnia 2016 r.

Po pierwsze, na mocy art. 7 ust. 4 pkt 2 posłowie są zobowiązani do stosowania się do wynikających z Regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu. Przepis ten nie nakłada więc na posłów obowiązku wykonywania jakichkolwiek poleceń, ale tylko tych, do których Marszałek ma prawo na podstawie regulaminu. Niewykonanie takiego rodzaju poleceń może skutkować skierowaniem sprawy do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, która może, w drodze uchwały: zwrócić posłowi

uwagę, udzielić upomnienia lub nagany. Od uchwały Komisji przysługuje posłowi odwołanie do Prezydium Sejmu (art. 22). Regulamin Sejmu wprost wskazuje, iż przywołanie posła "do porządku" jest poleceniem Marszałka Sejmu (art. 175 ust. 4). Natomiast brak w RS analogicznego stwierdzenia w odniesieniu do przywoływania posła „do rzeczy”. Nie może jednak ulegać wątpliwości, iż one także stanowią polecenia Marszałka izby w rozumieniu regulaminu Sejmu.

Po drugie, Marszałek izby posiada generalną kompetencje określoną jako „czuwanie nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń” (art. 175 ust.1) oraz stopniowalne co do natężenia środki dyscyplinujące posłów. Jeśli poseł w swoim wystąpieniu mówi nie na temat („odbiega od przedmiotu obrad określonego w porządku dziennym”) może przywołać posła "do rzeczy", zaś po dwukrotnym przywołaniu posła "do rzeczy" może odebrać przemawiającemu głos (art. 175 ust. 2). Z kolei jeżeli poseł uniemożliwia prowadzenie obrad Marszałek Sejmu po uprzednim zwróceniu uwagi (pierwsze ostrzeżenie) ma prawo (drugie ostrzeżenie) przywołać posła "do porządku" (ust. 3). Przy braku reakcji posła (tj. „w przypadku niezastosowania się przez posła do polecenia Marszałka Sejmu” przywołującego go „do porządku”) Marszałek Sejmu ma prawo (trzecie ostrzeżenie) ponownie przywołać posła "do porządku", stwierdzając, że uniemożliwia on prowadzenie obrad (ust. 4). W sytuacji, gdy poseł nadal uniemożliwia prowadzenie obrad i na tym samym posiedzeniu został już upomniany w trybie ust. 4, to w następnej kolejności Marszałek izby ma prawo podjąć decyzję o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu (czwarty krok). Poseł wykluczony z posiedzenia Sejmu jest zobowiązany do natychmiastowego opuszczenia sali posiedzeń. Jeżeli poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach (ust. 5). Od decyzji Marszałka Sejmu poseł może odwołać się do Prezydium Sejmu (ust. 6). Decyzja Prezydium izb jest ostateczna. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, iż w regulaminie izby „nie ma ograniczenia, co do możliwości wykluczenia przez Marszałka Sejmu tylko jednego posła”. Może bowiem to nastąpić „nawet w stosunku do kilku parlamentarzystów, byle tylko spełnione zastały warunki przewidziane do takiej decyzji określone w regulaminie Sejmu”. Podkreślić też należy, iż samo wykluczenie odnosi się wyłącznie do posiedzenia, w którym wystąpiły przesłanki zastosowania tego środka dyscyplinującego (Zob. Z. Zubik, Organizacja wewnętrzna Sejmu RP, Warszawa 2003, s. 157). Wyprzedzając nieco tok wywodu stwierdzić więc wypada, iż podnoszony przez

opozycję postulat przywrócenia wykluczonego z obrad posła (M. Szczerba) stał się nieaktualny po zakończeniu 33. posiedzenia Sejmu RP.

Jednocześnie po trzecim ostrzeżeniu (tj. po ponownym przywołaniu posła "do porządku" połączonym ze stwierdzeniem, że uniemożliwia on prowadzenie obrad) Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posła, w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub pełnej diety parlamentarnej miesięcznie na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Prezydium izby może podjąć taką samą uchwałę także bez korzystania z procedury przywoływania do porządku. Uprawnienie to wynika wprost z użytego w art. 23 ust. 1 zwrotu „a w szczególności zaistnienia sytuacji, o której mowa w art. 175 ust. 4”. Skorzystanie z procedury przywoływania do porządku nie jest więc bezwzględna przesłanką decyzji Prezydium o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posła. Wystarczającą przesłanką jest już samo uniemożliwianie przez posła pracy Sejmu lub jego organów (co stwierdza Prezydium Sejmu). Od uchwały o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej, posłowi przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Prezydium Sejmu. Prezydium Sejmu ponownie rozpatruje sprawę po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (ust. 2).

Wykluczenie posła z posiedzenia Sejmu (a więc czwarty etap procedury przywoływania do porządku), jest z kolei niezbędną przesłanką do zarządzenia na podstawie art. 25 ust. 1 przez Marszałka Sejmu obniżenia uposażenia poselskiego lub diety parlamentarnej na zasadach znajdujących zastosowanie w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na posiedzeniu Sejmu lub za niewzięcie w danym dniu udziału w więcej niż 1/5 głosowań, tj. o 1/30 uposażenia poselskiego lub diety parlamentarnej za każdy dzień (art. 24 ust. 1 pkt 1 i ust. 3-7), a Prezydium Sejmu w takiej sytuacji może podjąć uchwałę o obniżeniu posłowi uposażenia w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub o utracie prawa do pełnej diety parlamentarnej na okres do 6 miesięcy (art. 25 ust. 2). Posłowi od takiej uchwały Prezydium izby także przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Prezydium Sejmu. Prezydium Sejmu ponownie rozpatruje sprawę po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 25 ust. 3).

Regulamin Sejmu przewiduje więc dwie względnie odrębne instytucje dyscyplinujące zachowania posłów naruszających porządek obrad (przywołanie „do rzeczy” i przywołanie „do porządku”). Przy czym zgodnie z postanowieniami art. 175 zastosowanie tylko jednej z nich (przywołanie „do porządku”) stanowi konsekwencję

uniemożliwienia prowadzenia obrad. Tak więc sam fakt wypowiedziania się przez posła „nie na temat” i przywołania „do rzeczy” nie daje Marszałkowi prawa do stwierdzenia uniemożliwienia prowadzenia obrad (Por. Z. Zubik, dz. cyt., s. 156-157). Pamiętać jednak należy o dodatkowych aspektach zagadnienia. Uporczywe przemawianie posła „nie na temat” może prowadzić bowiem do: a) stwierdzenia uniemożliwienia prowadzenia obrad przez Prezydium Sejmu i nałożenia kary finansowej; b) odebrania przez Marszałka izb przemawiającemu posłowi prawa głosu, jeśli poseł nie zastosowuje się do tej decyzji, to – jak trafnie wskazywał M. Borowski – „w tym momencie on już uniemożliwia prowadzenie obrad” (Dyskusja przeprowadzona w dniu 19.02.2002 r. podczas posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich /nr 16/, Biuletyn nr 501/IV). Przy czym RS w takiej sytuacji nie określa precyzyjnie odpowiedniego postępowania Marszałka. Należy przyjąć, że Marszałek Sejmu powinien na podstawie art. 175 ust. 4 przywołać posła do porządku stwierdzając uniemożliwienie przez posła prowadzenia obrad.

W trakcie prac nad analizowanymi przepisami podnoszono, iż „uniemożliwienie prowadzenia obrad może mieć bardzo różny charakter”, ale „na pewno (...) są to wszystkie te przypadki, które uniemożliwiają prowadzącemu realizowanie porządku obrad, udzielanie głosu kolejnym mówcom, przechodzenie do następnych punktów porządku dziennego, w sposób który jest niezgodny z regulaminem”. Jednak próba precyzyjnego zdefiniowania w regulaminie „przypadków uniemożliwienia” zaprowadziłaby nas pewnie na granicę śmieszności”. Stąd też „jedynym sposobem na to, żeby była jasność reguł w tym zakresie, jest zastosowanie pewnej procedury przez Marszałka”. W ten sposób poseł, „zaczynający pewną procedurę prowadzącą do uniemożliwienia prowadzenia obrad” ma świadomość możliwych konsekwencji. Dyskusja bowiem „na temat co jest uniemożliwianiem, a co nie jest (...) jest zawsze bardzo trudna” (tak M. Borowski, Dyskusja ...). W efekcie, RS przewiduje swego rodzaju system ostrzeżeń. Dwa pierwsze, tj. zwrócenie uwagi oraz przywołanie posła „do porządku” mają „służyć temu, żeby poseł się opamiętał, mówiąc krótko i żeby zrezygnował z tej praktyki”. Natomiast trzecie ostrzeżenie to sygnał dla posła o możliwości zastosowania wskazanych powyżej sankcji finansowych. Czwartym etapem tej procedury jest decyzja o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu, co również stanowi podstawę do zastosowania sankcji finansowej (ponieważ „jest on jeszcze bardziej rażącym przykładem uniemożliwienia prowadzenia obrad niż ten poprzedni”, tak M. Borowski, Dyskusja ...).

W końcu, po trzecie, Marszałek Sejmu może wydać zarządzenia porządkowe "o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej" (art. 10 ust. 1 pkt 13). W opinii M. Borowskiego (który jako Marszałek przewodniczył Sejmowi wprowadzającemu do RS w 2002 r. powyższe rozwiązanie) użycie Straży Marszałkowskiej jest „absolutną ostatecznością” występującą „w sytuacji w której prace Sejmu byłyby ewidentnie sparaliżowane i żadne sankcje by nie pomagały, tzn. kara finansowa ani wykluczenie z obrad itd., wtedy każdy kto jest odpowiedzialny za prace określonego organu publicznego musi podejmować decyzje, które przywrócą możliwość pracy temu organowi” (Dyskusja ...). Marszałek M. Borowski jako jedynym jak dotąd skorzystał z powyższego uprawnienia decydując o usunięciu (17.10.2002 r.) przez Straż Marszałkowską posła (G. Janowski) okupującego przez 20 godzin sejmową mównicę w proteście przeciwko ówczesnej polityce prywatyzacyjnej (podczas 32 posiedzenia Sejmu IV kadencji).

Zagadnienia dopuszczalności użycia Straży marszałkowskiej w stosunku do posła, który nie podporządkowuje się decyzji Marszałka Sejmu mającej na celu przywrócenia porządku na sali obrad budzi jednak spory w doktrynie prawa. Najmniej kontrowersji rodzi – jak się wydaje - użycie Straży (również w stosunku do posła) w sytuacji zagrożenia życia, zdrowia ludzkiego, czy mienia (Zob. więcej J. Mordwiłko, *Możliwość użycia przez marszałka Sejmu Straży Marszałkowskiej w celu wykonania decyzji o wykluczeniu posła z posiedzenia*, Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn 2002, nr 2, s. 22-26). Bardziej problematyczne jest zagadnienie prawnej dopuszczalności działań Straży Marszałkowskiej zmierzających do wyegzekwowania decyzji Marszałka Sejmu o wykluczeniu posła z posiedzenia. Z jednej strony podnosi się, iż szczególny przepis art. 175 ogranicza zakres stosowania art. 10 ust. 1 pkt. 13 na mocy którego Marszałek uzyskuje uprawnienie do użycia Straży Marszałkowskiej, a także na zasadę autonomii izby, status posła jako reprezentanta narodu oraz na konstytucyjny wymóg ustawowej regulacji określającej status prawny posła (Tak J. Mordwiłko, tamże). Z kolei na rzecz szerszego dopuszczenia możliwości użycia Straży Marszałkowskiej także wobec posłów przemawiają – zdaniem innych – następujące argumenty: a) ponoszenie przez posłów odpowiedzialności wyłącznie przed Sejmem za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu (art. 105 ust. 1 Konstytucji RP), więc tym bardziej przed Sejmem poseł musi ponosić odpowiedzialność za działania niegodziwe (zob. uchwała SN z dnia 16 lutego 1994 r., I KZP 40/93, a także L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011,

s. 220; M. Borowski, Dyskusja ...); b) kwestionuje się również tezę o ograniczeniu przez treść art. 175 ust. 1 zakresu stosowania art. 10 ust. 1 pkt 13; c) przepisy prawa nie ustanawiają żadnego ograniczenia uprawnień Straży Marszałkowskiej w zależności od tego, czy poseł dopuszcza się czynów wymagających użycia przymusu osobistego w sali posiedzeń Sejmu bądź poza nią (A. Szmyt, W sprawie podstawy prawnej działań Straży Marszałkowskiej w celu wykonania decyzji marszałka Sejmu o wykluczeniu posła z posiedzenia, Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn 2002, nr 2, s. 16-19; M. Zubik, s. 159- 160).

1.3. Z powyższego, z konieczności skrótowego, przeglądu uprawnień dyscyplinujących posłów wyłania się całe spektrum możliwych działań pozostających w gestii prowadzącego obrady marszałka. Pomimo, znacznego (w stosunku do pierwotnych rozwiązań regulaminowych) sformalizowania i doprecyzowania tych uprawnień, to w istocie od Marszałka izby zależy sposób ich wykorzystania oraz dobór adekwatnych środków reakcji na nierzadko dynamicznie toczące się wydarzenia podczas posiedzenia izby.

2. Specyfika wydarzeń poprzedzających przeniesienie obrad Sejmu do sali kolumnowej

2.1. W dniu 16 grudnia 2016 r., w trakcie 33. posiedzenia Sejmu, podczas trzeciego czytania projektu ustawy budżetowej posłowie opozycji na różne sposoby, w zasadzie „jeden po drugim” wyrażali swoją ocenę planowanych zmian w sposobie funkcjonowania przedstawicieli mediów w budynku Sejmu, wykorzystując w tym celu instytucję wniosków formalnych. Przypomnieć należy, iż zgodnie z postanowieniami RS trzecie czytanie projektu ustawy obejmuje przedstawienie dodatkowego sprawozdania właściwej komisji, a jeśli projekt nie został skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania oraz głosowanie (art. 49). Na tym etapie postępowania legislacyjnego regulamin izby w ogóle nie przewiduje – charakterystycznej dla wcześniejszych stadiów tego postępowania – debaty poselskiej na temat przyjmowanych rozwiązań, nie mówiąc o wszczynaniu dyskusji całkowicie nie związanej z przedmiotem prac. Jediną zaś dopuszczalną formą zabierania głosu są w istocie tylko wnioski formalne, które mogą dotyczyć wyłącznie spraw będących

przedmiotem porządku dziennego i przebiegu posiedzenia (art. 184 ust. 2). Wnioski o uzupełnienie porządku obrad i przeprowadzenie debaty „przed planowanymi zmianami dotyczącymi obecności dziennikarzy w Sejmie” (Tak S. Nitras, Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r., s. 55), czy szerzej, próby wszczynania takiej debaty były wystąpieniami „nie na temat”, co stanowiło naruszenie porządku obrad.

Z kolei stosunkowo szybka, ale mieszcząca się w granicach wyznaczonych przez Regulamin izby, reakcja Marszałka na wystąpienie posła M. Szczerby i wykluczenie go z posiedzenia Sejmu doprowadziła do protestów i grupowego blokowania mównicy oraz stołu prezydialnego w Sali plenarnej, w następstwie czego Marszałek Sejmu podjął decyzję o przeniesieniu obrad do Sali Kolumnowej. Trzeba więc w sposób jednoznaczny stwierdzić; prawo do krytycznej oceny projektowanych zmian zasad poruszania się dziennikarzy po gmachu Sejmu nie podlega dyskusji (podobnie jak i prawo do jej wyrażania), natomiast na mocy nie budzących sporów postanowień Regulaminu Sejmu, niedopuszczalnie jest podnoszenie ww. zagadnienia w sposób niezgodny z porządkiem obrad.

2.2. Nie może więc budzić najmniejszych wątpliwości, iż działania podejmowane przez posłów opozycji podczas trzeciego czytania projektu ustawy budżetowej na 2017 r., poczynwszy od wypowiedzi „odbiegających od przedmiotu obrad”, a skończywszy na blokowaniu mównicy i „znacznym utrudnianiu” wykonywania konstytucyjnych i regulaminowych funkcji Marszałka, uniemożliwiały prowadzenie obrad. Specyfika owego uniemożliwiania polegała na tym, iż właściwie każdy z zabierających głos posłów opozycji odnosił się do kwestii „obecności mediów w Sejmie”, co tworzyło wrażenie zaplanowanego działania i prowadziło w praktyce do sparaliżowania prac izby. Taka nieregulaminowa forma protestu ukazuje z całą dobitnością jak bardzo względny (umowny) charakter ma odrębność obu instytucji dyscyplinujących zachowania posłów (przywołanie „do rzeczy” i przywołanie „do porządku”). W istocie bowiem wypowiedzi „bez związku z przedmiotem obrad” na skutek ich skali prowadziły do naruszenia porządku obrad, w konsekwencji do uniemożliwiania prac izby.

Protest ten miał niejako dwa aspekty, z jednej strony, do zakłóceń obrad prowadziły wystąpienia każdego z posłów wypowiadających się „na temat mediów w Sejmie” (wymiar zindywidualizowany protestu), z drugiej poszczególne wypowiedzi

tworzyły pewną sekwencje zdarzeń, które powiększały trudności w prowadzeniu posiedzenia Sejmu (wymiar zbiorowy protestu). O ile jednak ów wymiar zindywidualizowany „uniemożliwiania prowadzenia obrad” jest w regulaminie izby szczegółowo i dość precyzyjnie uregulowany, o tyle zbiorowy – jak się okazuje – „nieco wymyka się regulacjom regulaminowym” i wymaga odpowiedniego zastosowania postanowień RS (odrębnym zagadnieniem jest natomiast kwestia potrzeby rozszerzania Regulaminu izby o nowe przepisy wprost odnoszące się do takich zbiorowych protestów). Stąd adekwatny sposób postępowania Marszałka izby wymagał całościowego uwzględnienia wydarzeń na Sali plenarnej Sejmu. Inaczej mówiąc, proces przywoływania „do rzeczy” lub „do porządku” musi przebiegać nieco inaczej w przypadku tylko incydentalnego (wyłącznie przez jednego posła) naruszenia porządku obrad, wtedy sekwencja regulaminowych środków dyscyplinowania posła może (i powinna) być znacząco rozłożona w czasie, inaczej zaś gdy wystąpienia poszczególnych posłów stanowią jeden spójny ciąg zakłócający porządek obrad, wtedy owa sekwencja w odniesieniu do konkretnego posła musi przebiegać względnie szybko, gdyż samo naruszanie porządku obrad, a co za tym idzie i uwagi prowadzącego obrady są rozciągnięte w czasie w związku z podejmowaniem „tego samego typu” działań przez kolejnych posłów, a poseł podejmujący określonego rodzaju kroki, już wcześniej uznawane przez Marszałka za utrudniające/uniemożliwiające prowadzenie obrad, „ma świadomość możliwych konsekwencji” i dostatecznie dużo czasu na – jak to ujął Marszałek M. Borowski – „opamiętanie i rezygnację z tej praktyki”. Jednocześnie, trzeba podkreślić, iż z powyższych ustaleń nie wynika, jakoby Marszałek Sejmu mógł pominąć któryś z etapów regulaminowej procedury przywoływania „do rzeczy” i „do porządku”.

2.3. W konsekwencji poczynionych ustaleń można stwierdzić, iż bezpośrednią i jedyną przyczyną przeniesienia obrad Sejmu do Sali Kolumnowej było zachowanie opozycji uniemożliwiającej prowadzenie obrad. Dopiero z tej perspektywy należy oceniać przebieg odbywających się tam obrady; chodzi więc nie tyle o odpowiedź na pytanie czy były tam optymalne warunki do ich przeprowadzenia, bo takie – z oczywistych względów – są na Sali plenarnej Sejmu, ale czy na Sali Kolumnowej zostały zapewnione warunki wystarczające do procedowania, w tym szczególności do przeprowadzenia trzeciego czytania projektu ustawy budżetowej na 2017 r.

3. Obrady w Sali Kolumnowej

3.1. O przeniesieniu obrad do Sali Kolumnowej Marszałek izby zdecydował po nieskutecznej próbie porozumienia z przedstawicielami klubów poselskich w sprawie przywrócenia możliwości dalszego prowadzenia obrad (16 grudnia 2016 r. na posiedzeniu Konwentu Seniorów o g. 21.00, tak Notatka w sprawie kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, sporządzona przez Szefa Kancelarii Sejmu p.o. panią Agnieszkę Kaczmarską). Stąd – jak można wnosić – uznał, że będzie to najlepszym w zaistniałych warunkach sposobem zapewnienia prac Sejmu. Podkreślić należy, iż ocena przebiegu sytuacji w Sejmie, jak i dobór odpowiednich środków reakcji mieści się w zakresie jego kompetencji do „przewodniczenia obradom” (art. 110 ust. 2 Konstytucji RP), czuwania nad „tokiem i terminowością prac Sejmu” (art. 10 ust. 1 pkt 5 RS) oraz „przestrzeganiem w toku obrad RS oraz powagi i porządku na sali posiedzeń” (175 ust. 1 RS). Z kolei dopuszczalność takiej decyzji wydaje się być poza jakimkolwiek sporem, gdyż: a) Regulamin Sejmu nie nakład obowiązków przeprowadzania posiedzeń Sejmu w Sali plenarnej, więc w sytuacjach szczególnych mogą one odbywać się w innej sali budynku Sejmu, b) w przeszłości posiedzenia plenarne odbywały się już w Sali Kolumnowej (chodzi o 73 posiedzenie Sejmu VI kadencji z 12 sierpnia 2010 r.). Wprawdzie tamta decyzja była podjęta z większym wyprzedzeniem, a sama sala została lepiej przygotowana, jednak wynikało to – jak można przypuszczać – z przewidywalności utrudnień w prowadzeniu obrad w sali plenarnej (remont). W analizowanym przypadku o takiej przewidywalności nie mogło być mowy, trzeba było działać „z marszu”, pod wpływem szybko następujących po sobie wydarzeń, co „siłą rzeczy” musiało wpłynąć na stopień przygotowania Sali Kolumnowej. Wszystkie te odmienności w stanie faktycznym występującym między tamtym, a obecnym posiedzeniem Sejmu nie mogą zmienić tego, że Sala Kolumnowa w sytuacjach szczególnych była już wykorzystywana na potrzeby posiedzeń Sejmu. Ponadto (c) pomocniczo przywołać można także pogląd wyrażony przez TK (wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r., **sygn. akt K 35/15, OTK ZU z 2015 r., nr 11A, poz. 186, teza 221** z powołaniem się na wyrok z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU z 2003 r., nr 8A, poz. 121) zgodnie z którym „to, jak przebiegają poszczególne czytania i gdzie mają one miejsce, jest materią dotyczącą porządku prac izby, która jest regulowana samodzielnie przez każdą z izb w ramach

przyznanej jej autonomii (art. 112 Konstytucji)". Pogląd ten został sformułowany w nieco innym kontekście niż ten analizowany w niniejszej opinii (chodziło o stwierdzenie dopuszczalności przeprowadzania czytania poza posiedzeniem plenarnym), ale należy go traktować bardziej generalnie i odnosić także do kwestii przeprowadzania – w sytuacjach nadzwyczajnych - posiedzeń Sejmu poza salą plenarnych.

3.2. Konsekwencją przeniesienia obrad do Sali Kolumnowej było – z uwagi na uwarunkowania techniczne – zastosowanie art. 188 ust. 3 RS, zgodnie z którym "w razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy". Wyniki głosowań są ogłaszane przez Marszałka Sejmu, są one ostateczne i nie mogą być przedmiotem dyskusji, z zastrzeżeniem reasumpcji głosowania (art. 188 ust. 5), które może mieć zastosowanie gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości. Przy czym wniosek w tej sprawie może zostać złożony przez co najmniej 30 posłów, wyłącznie na posiedzeniu na którym odbyło się głosowanie (art. 189 ust. 1 i 2). Taki wniosek nie został złożony.

Podstawą stwierdzenia przez Marszałka wyników głosowań w Sali Kolumnowej (Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu z dnia 16 grudnia 2016 r., s. 65) były protokoły sporządzane przez sekretarzy Sejmu ([http://orka.sejm.gov.pl/Glos8.nsf/nazwa/33_18/\\$file/glos_33_18.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Glos8.nsf/nazwa/33_18/$file/glos_33_18.pdf)). Zgodnie z postanowieniami Regulaminu izby protokół z przebiegu obrad i sprawozdanie stenograficzne stanowią jedyne urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad (176 ust. 1). Na podstawie tych dokumentów w sposób jednoznaczny można stwierdzić, iż w głosowaniach nad ustawą budżetową uczestniczyła wymagana liczba posłów (było więc kworum), z którym większość opowiedziała się za jej przyjęciem. Same zaś wątpliwości posłów opozycji – podnoszone w trakcie obrad - nie mogą wystarczyć do zakwestionowania uwidocznionych w nich danych. Na tym etapie postępowania legislacyjnego nie ma też podstaw formalno-prawnych, ani „narzędzi proceduralnych” do kwestionowania uchwalenia ustawy budżetowej. Może to nastąpić dopiero po zakończeniu całego parlamentarnego postępowania ustawodawczego w formie wniosku do TK o zbadanie konstytucyjności trybu uchwalenia tej ustawy. Dopiero wyrok TK potwierdzający takie zarzuty obali domniemanie jej konstytucyjności.

3.3. W zaistniałej sytuacji Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych poseł J. Sasin zgłosił wniosek formalny na podstawie art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu o zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania polegającą na głosowaniu łącznym poprawek zaopiniowanych pozytywnie przez Komisję, a także łącznym głosowaniu wniosków mniejszości oraz poprawek zaopiniowanych negatywnie. Z kolei Prezydium Sejmu – po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych – podjęło uchwałę w sprawie wykładni tego artykułu uznając, iż „[z]miana sposobu prowadzenia głosowania może polegać także na łącznym głosowaniu poprawek w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu, przy czym jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie należy traktować również wnioski mniejszości zamieszczone w sprawozdaniu komisji”. W ten sposób – w procedurze przewidzianej przez sam regulamin – doszło do rozszerzenia rozumienia kategorii „zmiana w sposobie przeprowadzenia głosowania”, gdyż jej podstawowy zakres treściowy mieści w sobie przede wszystkim zmianę pomiędzy głosowaniem elektronicznym, głosowaniem imiennym i głosowaniem przez samo podniesienie ręki (art. 188 ust. 2 i 3 RS). Swoiste odnajdywanie nowych treści pojęć o ustalonym zakresie normatywnym należy do istoty wykładni przepisów prawa i jest związane z pytaniem o możliwość ich stosowania w odniesieniu do „niestandardowych” stanów faktycznych.

Poza wszystkim zaś głosowanie poprawek *en bloc* było już stosowane – na zasadzie wyjątku – w praktyce polskiego parlamentu. W tym miejscu można przywołać dwa jakże znamienne przykłady: pierwszy, który już pojawił się w dyskusji nad oceną poprawności działań Sejmu przyjmującego wniosek posła J. Sasina dotyczy trybu uchwalania ustawy budżetowej na 2013 r. (B. Banaszak, Opinia uzupełniająca do opinii na temat zgodności z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 27 grudnia 2016 r., s. 5). Przypomnieć można jedynie, że Sejm poprzez przyjęcie jednej poprawki (nr 31) doprowadził do odrzucenia 5899 poprawek zgłoszonych do projektu ustawy budżetowej (zob. więcej Sprawozdanie Stenograficzne z 30. posiedzenia Sejmu RP z dnia 12 grudnia 2012 r., s. 10 i n. oraz Dodatkowe sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych. Druk nr 920-A).

Drugi kazus dotyczy trybu pracy nad ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. poz. 1717). Otóż w trakcie prac legislacyjnych nad ww. ustawą zgłoszono 1018 poprawek, które zostały odrzucone po przyjęciu jednej poprawki (nr 1), która zawierała cały pierwotny projekt ustawy, tylko z minimalnymi zmianami (zob. Sejm VII kadencji, druk nr 1972-A). W efekcie jednym głosowaniem odrzucono większość zgłoszonych poprawek. Na zarzut ze strony opozycji, iż parlamentarna większość zastosowała „trik proceduralny” jeden z posłów przyjmujących tę poprawkę odpowiedział: „Jeśli Państwo (tj. opozycja – przyp. M.D.) nie będziecie robić hucpy z obrad Sejmu (...) my też nie będziemy zmuszeni do tego, żeby doprowadzać do sytuacji w których musimy wymyślać kolejne ścieżki formalne, wybiegi formalne po to, żeby zapobiec destrukcji prac, którą państwo prowadzicie” (Tak poseł J. Szulc, podczas prac Komisji Finansów publicznych /nr 249/ z 5 grudnia 2013 r. Zob. Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, VII kadencja, s. 12). Przyjęta ustawa trafiła do TK, który nie zakwestionował trybu uchwalania ustawy (Wyrok TK z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, OTK ZU z 2015 r., nr 10 A, poz. 163).

Przy wszystkich różnicach między przywoływanymi wyżej kazusami charakteryzują się one jedną, ale istotą cechą wspólną; we wszystkich trzech przypadkach głosowania nad odrzuceniem (przyjęciem) poprawek, większości sejmowa zmierzała do zapobieżenia destrukcji prac Sejmu. Przy czym dla oceny analizowanego przypadku nie bez znaczenia musi pozostawać fakt niezakwestionowania ww. praktyki przez TK.

3.4. Zgodnie z art. 172 ust. 1 RS posiedzenia Sejmu są jawne, co zapewnia się m.in. przez umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu (pkt 2) oraz umożliwieniu publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych (pkt 3). Ze względu na przeniesienie obrad do Sali Kolumnowej z oczywistych względów przepisy te musiały zostać odpowiednio zastosowane do istniejących tam warunków. W efekcie, przekaz obrad został zapewniony wyłącznie za pośrednictwem kamer sejmowych. Cel powyższych regulacji został więc zrealizowanych: opinia publiczna mogła śledzić – wprawdzie w formie dalekiej od optymalnej - prace izby w Sali Kolumnowej. Na marginesie

można jedynie zauważyć pewien paradoks; protest posłów opozycji przeprowadzany m.in. ze względu na projektowane zmiany w funkcjonowaniu przedstawicieli mediów w Sejmie, a pośrednio przyczynił się do pogorszenia ich pracy, i co jeszcze ważniejsze jakości relacji z prac izby. Wniosek, jakoby te niedogodności mogły stanowić o niedopuszczalności, w szczególnych sytuacjach przeprowadzenia posiedzenia izby w Sali Kolumnowej idzie jednak zdecydowanie za daleko.

3.5. Podkreślić także wypada, iż uciążliwość obrad w Sali Kolumnowej (w tym również ewentualne złośliwości posłów większości rządowej) będąca przede wszystkim konsekwencją obstrukcyjnych zachowań posłów opozycji (oraz w pełni uprawnionej decyzji Marszałka Sejmu) „same w sobie” nie mogą prowadzić do kwestionowania prawidłowości uchwalenia ustawy budżetowej. W świetle zaś ustaleń TK nawet ewentualne naruszenie Regulaminu Sejmu nie jest samodzielną i wystarczającą podstawą do stwierdzenia niekonstytucyjności postępowania ustawodawczego. Takie naruszenie przesądza bowiem o niekonstytucyjności ustawy tylko wówczas, gdy „występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy” (wyroki z: 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU z 2006 r., nr 10A, poz. 147; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU z 2011 r., nr 6A, poz. 56; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU z 2013 r., nr 8A, poz. 121). Nagminność i powtarzalność naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może stanowić tylko jedną z przesłanek zakwalifikowania danego naruszenia jako istotnego z punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa i uzasadniającego stwierdzenie niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego” (wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU z 2009 r., nr 7A, poz. 112).

Biorąc pod uwagę, iż posiedzenie Sejmu w Sali kolumnowej było zdarzeniem incydentalnym trudno dostrzec w nim „nagminności i powtarzalności” ewentualnych naruszeń regulaminowych, a poselski wniosek do TK o kontrolę trybu uchwalenia ustawy budżetowej musi zawierać spójną i przekonującą argumentację, że owe naruszenia były na tyle istotne, że doprowadziły do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego. Poza tym nie sposób dowodzić, że przeniesienie posiedzenia Sejmu uniemożliwiało posłom wyrażenie w toku obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych jej przepisów i całości ustawy. Po pierwsze dlatego, że ten etap procedury ustawodawczej (trzecie czytanie) w istocie

sprowadza się do przeprowadzenia głosowań nad projektem ustawy, o żadnym wyrażaniu stanowisk nie może więc już być mowy, po wtóre dlatego, że owo przeniesienie było właśnie skutkiem uniemożliwiania przez opozycję obrad Sejmu. Jeśli opozycja chciałaby pracować nad ustawą „w normalnych warunkach”, to nie prowadziłyby do blokady prac Sejmu. Uwaga ta dotyczy także podnoszonego przez posłów opozycji zarzutu o braku w tej Sali miejsc (krzeseł) dla wszystkich 460 posłów (w trakcie kontynuowania pracy Sejmu w Sali Kolumnowej posłowie opozycji prowadzili okupację w sali plenarnej, zatem – co oczywiste – trudno aby w tej samym czasie uczestniczyli w obradach Sejmu).

4. Konkluzje

4.1. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku o braku podstaw do kwestionowania konstytucyjności obrad Sejmu podczas 33. posiedzenia prowadzonych w Sali Kolumnowej oraz podejmowanych wtedy decyzji.

4.2. Paraliż prac Sejmu poprzez okupację mównicy, a w szczególności stołu prezydialnego stanowi niebezpieczny precedens, który w przyszłości może doprowadzić do kolejnych tego typu zachowań podejmowanych przez posłów niezadowolonych z decyzji Marszałka Sejmu. Dlatego też należy wypracować rozwiązania prawne, które będą miały na celu ochronę „laski marszałkowskiej”. Optymalnym rozwiązaniem byłaby sytuacja w której takie rozwiązania przyjęte w Sejmie zostałyby w drodze konsensusu.

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Prof. UKSW dr hab. Bogumił Szmulik

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego

W Warszawie

BAS-3/17

Warszawa, 10 stycznia 2017 r.

Opinia prawna

**w przedmiocie zgodności z obowiązującymi przepisami prawa sposobu
procedowania przez Sejm RP i zgodności z prawem działań podejmowanych
przez niektórych posłów opozycji podczas oraz po zakończeniu posiedzenia
Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. oraz zgodności z prawem regulacji
dotyczących zasad dostępu oraz zasad pracy przedstawicieli mediów
w budynku Sejmu RP**

I. Podstawa prawna opinii

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 1996 Nr 73, poz. 350 ze zm.).
3. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP (M.P. 1992 Nr 26, poz. 185 ze zm.).
4. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. „Zasady etyki poselskiej” (M.P. 1998 Nr 24, poz. 338).

5. Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. z późn. zm. — w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu.

II. Przedmiot opinii

- 1) Jakie są prawne konsekwencje przeniesienia przez Marszałka Sejmu obrad do Sali Kolumnowej Sejmu RP w sytuacji blokowania przez grupę posłów sali obrad Sejmu RP oraz mównicy i fotela Marszałka Sejmu?
- 2) Czy, a jeśli tak, to jakie są prawne konsekwencje postępowania części posłów na Sejm RP blokujących salę obrad Sejmu RP oraz mównicę i fotel Marszałka Sejmu?
- 3) Jakie są prawne możliwości działania Marszałka Sejmu w celu przywrócenia porządku w przypadku blokowania przez grupę posłów możliwości prac Sejmu poprzez blokowanie sali obrad Sejmu RP oraz mównicy i fotela Marszałka Sejmu?

III. Uwagi wprowadzające

Przystępując do analizy prawnych konsekwencji posiedzenia Sejmu RP, które odbyło się w dniu 16 grudnia 2016 r. należy na wstępie zaznaczyć, iż przypadki blokowania przez posłów sali posiedzeń nie są sytuacją nową i nieznaną polskiemu parlamentaryzmowi. W dotychczasowej historii polskiego parlamentaryzmu dochodziło już bowiem do sytuacji, w której grupa posłów opozycji podejmowała działania, których efektem było blokowanie a wręcz paraliżowanie prac Sejmu. Znane są przypadki, kiedy posłowie doprowadzali wręcz do zrywania obrad Sejmu co w konsekwencji prowadziło do niekorzystnych, a często nawet tragicznych dla Rzeczypospolitej skutków. Jak pokazuje historia Polski zrywanie Sejmu, a także wykorzystywanie paraliżującej jego prace instytucji *liberum veto*, prowadziło za każdym razem do negatywnych konsekwencji. Efektem blokowania obrad Sejmu poprzez podejmowanie różnych działań mających doprowadzić do obstrukcji działania tego organu było uniemożliwienie reformowania i naprawy państwa, co w konsekwencji doprowadziło do zniknięcia Rzeczypospolitej z mapy Europy na niemal 123 lata. Ówczesne destrukcyjne działania wobec parlamentu prowadzone były pod hasłami obrony „demokracji” oraz „wolności”, w rzeczywistości zaś miały na celu walkę z próbami naprawy państwa, prowadziły je natomiast osoby działające

zazwyczaj w imieniu różnych grup interesów, nierzadko mające na celu osłabienie Rzeczypospolitej.

Także historia III RP zna przypadki blokowania prac parlamentu przez przedstawicieli opozycji. Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę, iż przynajmniej na przestrzeni ostatnich lat takie działania przybierały formę demonstracji mającej zwrócić uwagę na jakiś problem, czy też cel o charakterze politycznym. Blokowanie sali sejmowej, a co za tym idzie prac parlamentu miało charakter czasowy, co wiązało się jedynie z czasowym zakłóceniem jego funkcjonowania.

Sytuacja z którą mamy do czynienia od 16 grudnia 2016 r. jest w historii III RP sytuacją bez precedensu, gdyż po raz pierwszy w najnowszej historii Polski doszło do długotrwałego paraliżu ciała ustawodawczego. Opozycja bowiem całkowicie uniemożliwia dalsze procedowanie ustaw. Z przykrością należy podkreślić, że porównanie faktycznych działań opozycji prowadzi do niepokojących wniosków, iż mają one charakter analogiczny do tych, które były podejmowane w czasach I Rzeczypospolitej i miały na celu zrywanie obrad Sejmu, a co za tym idzie blokowanie istotnych dla państwa projektów ustaw.

Pretekstem dla blokowania prac parlamentu jest – zdaniem opozycji – artykułowana bardzo ogólnie obrona demokracji oraz wolności mediów. Przedstawiciele opozycji rozpoczęli blokowanie sali obrad Sejmu twierdząc, iż sprzeciwiają się ograniczeniu dostępu przedstawicieli mediów do budynku Sejmu RP, a przede wszystkim do sali obrad. Na marginesie należy zauważyć, iż przedstawiciele opozycji nie podnosili tych argumentów w stosunku do Senatu RP. Odnosząc się do proponowanych przez Marszałka Sejmu zmian dotyczących sposobu oraz zakresu dostępu przedstawicieli mediów do budynku Sejmu RP warto zauważyć, iż regulacja taka obowiązuje od kilku lat, na podstawie zarządzenia z 2008 roku wydanego przez Marszałka Sejmu Bronisława Komorowskiego. Również w innych krajach demokratycznych przedstawiciele mediów nie posiadają nieograniczonego dostępu do budynków parlamentu. W ostatnim czasie prezydent elekt Donald Trump zapowiedział zmianę sposobu organizacji pracy mediów relacjonujących działalność organów władzy w USA. Działania takie, jak się wydaje, są spowodowane w każdym z omawianych przypadków w szczególności koniecznością uporządkowania pracy licznej grupy przedstawicieli mediów, koniecznością zapewnienia przedstawicielom władzy pewnego poziomu komfortu

pracy a także, koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa na terenie budynków w których mają swoją siedzibę najważniejsze dla państwa organy władzy publicznej.

Dlatego też przedmiotem rozważań niniejszej opinii będą kwestie: dostępu przedstawicieli mediów do budynku Sejmu RP; możliwości prawnych odblokowania sali obrad Sejmu RP; konsekwencji przeniesienia obrad Sejmu RP do Sali Kolumnowej Sejmu RP; ważności przeprowadzonej tam procedury ustawodawczej; możliwych przyszłych działań mających na celu przerwanie a także zapobieganie przyszłego paraliżowania prac Sejmu RP.

IV. Stan faktyczny

W dniu 16 grudnia 2016 r. odbyło się posiedzenie Sejmu RP, którego przedmiotem były projekty ustaw, w tym projekt ustawy budżetowej. Początkowo posiedzenie Sejmu RP odbywało się na sali obrad. W trakcie procedowania nad projektami ustaw grupa posłów opozycji rozpoczęła blokowanie mównicy sejmowej. Z biegiem czasu rozpoczęła również blokowanie fotela Marszałka Sejmu oraz sali obrad Sejmu. Podejmowane próby przywrócenia porządku oraz powrotu do normalnej pracy Sejmu zakończyły się niepowodzeniem, a dodatkowo spowodowały eskalację negatywnych zachowań ze strony części opozycji. Konsekwencją tego była decyzja Marszałka Sejmu o przeniesieniu obrad Sejmu do Sali Kolumnowej Sejmu, gdzie dokończono głosowania nad projektami ustaw objętych porządkiem obrad. Głosowania te odbywały się w sytuacji, w której przedstawiciele opozycji próbowali doprowadzić do eskalacji powstałego konfliktu poprzez dalsze próby zablokowania głosowań. Po zakończeniu obrad Sejmu na Sali Kolumnowej przedstawiciele części opozycji kontynuowali okupowanie sali obrad Sejmu, a także zaczęli kwestionować sposób przeprowadzenia głosowania w Sali Kolumnowej Sejmu. W szczególności podnosili, iż podczas głosowania nie było wymaganego prawem kworum, a także kwestionowali sposób obliczania wyników przeprowadzonych głosowań. Uchwalone ustawy zostały przekazane przez Marszałka Sejmu do Senatu, po czym zostały poddane procedurze ustawodawczej w tej izbie. Na dzień sporządzania niniejszej opinii, część uchwalonych wówczas ustaw została przedstawiona przez Marszałka Sejmu do podpisu Prezydentowi RP. Niektóre z nich zostały podpisane i weszły w życie, inne zaś czekają na podpis głowy państwa. Część przedstawicieli opozycji zgłaszało w stosunku do uchwalonej wówczas ustawy budżetowej postulat, aby senatorowie

zgłosili do niej poprawki tak, aby ustawa budżetowa była ponownie przedmiotem głosowania w Sejmie. Ponadto podnoszono, aby Prezydent RP nie podpisywał przesłanych ustaw, gdyż zostały one uchwalone z naruszeniem obowiązującej procedury ustawodawczej.

V. Analiza prawna

Przystępując do prawnej oceny sytuacji mającej miejsce podczas posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, iż procedura ustawodawcza została uregulowana w Konstytucji RP oraz w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu. Te akty prawne określają ramy prawne procesu ustawodawczego. Na wstępie należy podkreślić, iż Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji RP). Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość (art. 120 Konstytucji RP). Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi (art. 121 ust. 1 Konstytucji RP). Z kolei Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości (art. 121 ust. 2 Konstytucji RP). Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm (art. 121 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP). Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 121 ust. 3 Konstytucji RP). Po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej (art. 122 ust. 1 Konstytucji RP).

W stosunku do ustawy budżetowej to Radzie Ministrów przysługuje wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 221 Konstytucji RP). Ponadto w stosunku do projektu ustawy budżetowej istnieją również pewne odrębności w zakresie procedury ustawodawczej w stosunku do innych projektów ustaw. Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na następny rok. W **wyjątkowych sytuacjach** możliwe jest późniejsze złożenie projektu (art. 222 Konstytucji RP). Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia

przekazania jej Sejmowi (art. 223 Konstytucji RP). Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje w ciągu 7 dni ustawę budżetową albo ustawę o prowizorium budżetowym przedstawioną przez Marszałka Sejmu (art. 224 ust. 1 Konstytucji RP). Jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu, Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu (art. 225 Konstytucji RP).

Jak widać z powyższych rozważań Konstytucja RP określa ramy procesu ustawodawczego oraz ustanawia pewne odrębności w tym zakresie w stosunku do procesu ustawodawczego, którego przedmiotem jest projekt ustawy budżetowej. Należy zauważyć, iż w przypadku nieuchwalenia ustawy budżetowej w terminie przewidzianym w Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej ma możliwość skrócenia kadencji Sejmu. W sytuacji więc braku ustawy budżetowej istnieje fakultatywna możliwość skrócenia kadencji Sejmu. Oczywiście decyzja o skróceniu kadencji Sejmu zależy w tej sytuacji od decyzji Prezydenta RP. Niemniej jednak w sytuacji nieuchwalenia budżetu gospodarka finansowa państwa jest prowadzona na podstawie przedłożonego projektu ustawy (art. 219 ust. 4 Konstytucji RP). Oznacza to, iż brak uchwalenia ustawy budżetowej w terminach wskazanych w Konstytucji RP jest formalnie dopuszczalny, ale należy go traktować jako sytuację wyjątkową (art. 222 *in fine*, art. 219 ust. 4 Konstytucji RP).

Przepisy Konstytucji RP przewidują również krótsze terminy procedowania nad uchwaloną przez Sejm ustawą budżetową. Po pierwsze, Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia przekazania jej Senatowi (art. 223 Konstytucji RP). W przypadku innych ustaw termin ten wynosi 30 dni (art. 121 ust. 2 Konstytucji RP). Po drugie, Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje w ciągu 7 dni ustawę budżetową (art. 224 ust. 1 Konstytucji RP). W przypadku innych ustaw termin ten wynosi 21 dni (art. 122 ust. 2 Konstytucji RP). Wskazane powyżej okoliczności świadczą, iż uchwalenie ustawy budżetowej wiąże się z określonymi w Konstytucji RP terminami, a także odbywa się w realiach większego reżimu czasowego niż ma to miejsce w stosunku do innych ustaw. Nieuchwalenie zaś ustawy budżetowej w konstytucyjnych terminach, choć prawnie dopuszczalne będzie w praktyce sytuacją wyjątkową.

Dążenie do sprawnego i terminowego uchwalenia budżetu państwa należy więc postrzegać jako obowiązek zarówno Rady Ministrów, jak również Sejmu

i Senatu oraz Prezydenta Rzeczypospolitej. Dlatego też starania podejmowane przez Marszałka Sejmu mające na celu uchwalenie ustaw, w tym ustawy budżetowej na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2016 r. winno się oceniać w kategoriach dbania o stabilność i bezpieczeństwo finansowe i ekonomiczne państwa. Co więcej trzeba zauważyć, iż Marszałek Sejmu, wicemarszałkowie oraz komisje sejmowe są jedynymi wskazanymi w Konstytucji RP organami Sejmu co świadczy o ich doniosłej roli (art. 110 ust. 1 Konstytucji RP). Dodatkowo zgodnie z przepisami Konstytucji RP Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz. Rozważając rolę Marszałka Sejmu w procedurze ustawodawczej trzeba zaznaczyć, iż podejmowane przez niego działania należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach możliwości, ale przede wszystkim w kategorii obowiązku związanego z piastowanym stanowiskiem. W realiach omawianego posiedzenia Sejmu z dnia 16 grudnia 2016 r. widać, że Marszałek Sejmu korzystał nie tylko z kompetencji związanych z przewodniczeniem obrad Sejmu lecz także został zmuszony do podjęcia działań mieszczących się w ramach kompetencji związanych ze strzeżeniem praw Sejmu (art. 110 ust. 2 Konstytucji RP). Jednocześnie wykonywał swoje inne obowiązki związane z procesem ustawodawczym, a w szczególności ustawę uchwaloną przez Sejm przekazał Senatowi (art. 121 ust. 1 Konstytucji RP). Oczywiście wyżej wymienione działania muszą mieścić się w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), a także nie mogą odbyć się z naruszeniem zasad postępowania ustawodawczego (art. 118 – 122 Konstytucji RP). Warto zwrócić uwagę, iż w rozumieniu przepisu art. 2 i 7 Konstytucji RP naruszeniem przepisów Konstytucji RP przez Marszałka Sejmu byłoby niepodjęcie przez niego przewidzianych prawem działań mających na celu uchwalenie ustaw, w tym ustawy budżetowej. Należy bowiem przyjąć, że beczynność Marszałka Sejmu w tym zakresie również byłaby naruszeniem przepisów Konstytucji RP. Innymi słowy Marszałek Sejmu był zobowiązany podjąć mieszczące się w ramach jego kompetencji działania mające na celu kontynuowanie obrad Sejmu. Przewodniczenie obradom Sejmu oraz strzeżenie praw Sejmu jest bowiem obowiązkiem Marszałka Sejmu.

Rozwinięcie przepisów dotyczących funkcjonowania Sejmu RP, w tym procesu ustawodawczego, jak również kompetencji Marszałka Sejmu znajduje się w Regulaminie Sejmu. Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalność jego organów, jak też sposób wykonywania

konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm (art. 112 Konstytucji RP). Regulamin Sejmu jest więc aktem prawnym opartym na delegacji zawartej w Konstytucji RP. W jego treści Sejm RP uregulował szczegółowe kwestie dotyczące swojego działania. Regulacja ta odnosi się więc siłą rzeczy również do procesu ustawodawczego, który jest przejawem najważniejszej funkcji Sejmu RP – funkcji ustawodawczej. Należy zaznaczyć, że regulacje zawarte w Regulaminie Sejmu muszą być zgodne z przepisami Konstytucji RP, gdyż to na jej podstawie zostały wydane. Oczywiście funkcjonowanie Regulaminu Sejmu jest jednocześnie przejawem zasady autonomii Sejmu RP. Innymi słowy, Regulamin Sejmu zawiera szczegółowe rozwiązania dotyczące funkcjonowania Sejmu RP oraz jego organów. Jednocześnie jednak rozwiązania te mieszczą się ramach określonych przez przepisy Konstytucji RP.

Sejm obraduje na posiedzeniach (art. 169 ust. 1 Regulaminu Sejmu). W tym miejscu należy podkreślić, że żaden przepis Konstytucji RP, czy też Regulaminu Sejmu nie stanowi, iż posiedzenie musi odbywać się na sali obrad. Dlatego też należy przyjąć, że w sytuacji kiedy posiedzenie Sejmu nie może się odbyć na sali obrad, może ono odbyć się na innej sali. Wydaje się, iż w przypadku wystąpienia sytuacji, w której niemożliwe byłoby odbycie posiedzenia Sejmu na terenie budynków sejmowych, możliwe jest, aby Marszałek Sejmu zdecydował o jego odbyciu w innym miejscu. Przedmiotem obrad na posiedzeniach Sejmu są w szczególności projekty ustaw i uchwał Sejmu (art. 169 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu), a także projekty ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa (art. 169 ust. 2 pkt 8 Regulaminu Sejmu). Oprócz posłów i innych osób wskazanych w Regulaminie Sejmu na salę posiedzeń Sejmu prawo wstępu mają upoważnieni przez Marszałka Sejmu pracownicy Kancelarii Sejmu (art. 170 ust. 4 *in fine* Regulaminu Sejmu). Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń (art. 175 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Marszałek ma prawo podjąć decyzję o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu, jeżeli poseł uniemożliwia (pomimo wcześniejszych wezwań) prowadzenie obrad i na tym samym posiedzeniu został już upomniany. Poseł wykluczony z posiedzenia Sejmu jest obowiązany natychmiast opuścić salę posiedzeń. Jeżeli poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach (art. 175 ust. 5 Regulaminu Sejmu). Ponadto, obradami Sejmu kieruje Marszałek lub w jego

zastępstwie wicemarszałek, przy pomocy dwóch sekretarzy Sejmu (art. 178 Regulaminu Sejmu). Marszałek Sejmu udziela głosu w sprawach objętych porządkiem dziennym posiedzenia (art. 179 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Marszałek Sejmu udziela głosu posłom według kolejności zapisu (art. 179 ust. 3 Konstytucji RP). O przedłużeniu czasu przemówienia lub o udzieleniu posłowi głosu dodatkowo decyduje Marszałek (art. 180 ust. 3 Regulaminu Sejmu).

Regulamin Sejmu przewiduje kilka sposobów głosowania. Zgodnie z Regulaminem Sejmu głosowanie jest jawne (art. 188 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Może się ono odbyć przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów (art. 188 ust. 2 pkt 1 Regulaminu Sejmu). Drugą z możliwości jest użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (głosowanie imienne) – art. 188 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Sejmu. Niemniej jednak w razie niemożliwości przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy (art. 188 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Ostatni z opisanych wariantów przeprowadzenia głosowania został zastosowany podczas posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. na Sali Kolumnowej Sejmu, do której zostały przeniesione obrady. Nie było tam bowiem zainstalowanych urządzeń elektronicznych do liczenia głosów. Dlatego też Marszałek Sejmu podjął jedyną możliwą w omawianym stanie faktycznym decyzję o przeprowadzeniu głosowania przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy. Pomimo protestów części posłów opozycji Marszałek Sejmu nie powziął uzasadnionych wątpliwości co do wyniku głosowania, co dawałoby mu możliwość zarządzenia reasumpcji głosowania (art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Oczywiście należy zaznaczyć, iż każdy z posłów biorący udział w głosowaniu, nie tylko przedstawiciel opozycji ma prawo mieć wątpliwości w zakresie wyniku głosowania. O wątpliwościach tych rozstrzyga jednak Marszałek Sejmu jako organ kierujący pracami Sejmu i strzegący jego praw. W sytuacji kiedy Marszałek Sejmu nie stwierdzi, iż wynik głosowania budzi **uzasadnione** wątpliwości, należy uznać iż dalsze wątpliwości posłów biorących udział w głosowaniu w tym zakresie, są ich oceną sytuacji, do której mają prawo. Wątpliwości te nie wywołują jednak żadnych skutków prawnych, a tym bardziej skutków prawnych dotyczących głosowania. Należy zwrócić uwagę, iż wniosek o reasumpcję głosowania może być zgłoszony wyłącznie na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie (art. 189 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Sejm rozstrzyga

o reasumpcji głosowania na pisemny wniosek co najmniej 30 posłów (art. 189 ust. 3 Regulaminu Sejmu). W omawianym stanie faktycznym wniosek taki nie został w ogóle zgłoszony. Ponadto zdaniem opiniującego wniosek taki może być zgłoszony wyłącznie przez posłów uczestniczących w głosowaniu. W głosowaniach w dniu 16 grudnia 2016 r. przedstawiciele części opozycji – jak sami twierdzą – nie brali udziału chcąc, aby obrady nie odbyły się w warunkach wymaganego prawem kworum. Brak uczestnictwa posłów opozycji potwierdzają ponadto listy obecności w dniu posiedzenia Sejmu, na których brakuje podpisów przedstawicieli opozycji. Jednocześnie z analizy wyżej wymienionych list obecności wynika, iż spełniony został warunek kworum. Dlatego też należy ocenić, że nie ma podstaw dla kwestionowania sposobu stwierdzenia kworum. Sposób głosowania poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy był w omawianej sytuacji nie tylko jedynym możliwym, ale też jedynym dopuszczalnym prawnie w zaistniałym stanie faktycznym sposobem głosowania, przewidzianym przez Regulamin Sejmu. Ponadto formalnie rzecz biorąc nie został zgłoszony wniosek o reasumpcję głosowania. W związku z tym, że posiedzenie Sejmu zakończyło się w dniu 16 grudnia 2016 r. nie jest możliwe zgłoszenie takiego wniosku na posiedzeniu Sejmu, które jest planowane na dzień 11 stycznia 2017 r. (art. 189 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

Przechodząc do analizy prawnych możliwości działania Marszałka Sejmu związanych z blokowaniem przez grupę posłów opozycji sali obrad Sejmu a także mównicy sejmowej oraz fotela Marszałka Sejmu należy raz jeszcze zauważyć, iż Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu i strzeże praw Sejmu (art. 110 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto Marszałek Sejmu stoi na straży praw i godności Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu), przewodniczy obradom Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 4 Regulaminu Sejmu) oraz czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów (art. 10 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Sejmu). Ponadto, co istotne z uwagi na opiniowany stan faktyczny, Marszałek Sejmu sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej (art. 10 ust. 1 pkt 13 Regulaminu Sejmu). Oznacza to, iż Marszałek Sejmu ma nie tylko prawo ale także obowiązek sprawowania pieczy nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu. Co oczywiste szczególne znaczenie ma tu zapewnienie spokoju i porządku na sali na której obrywa się

posiedzenie Sejmu. Również w gestii Marszałka Sejmu należy dokonywanie oceny, czy zaistniała konieczność użycia Straży Marszałkowskiej dla zapewnienia spokoju i porządku na terenie Sejmu. Formą podejmowania przez Marszałka Sejmu działań w celu zapewnienia spokoju i porządku są zarządzenia porządkowe.

Z kolei posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany. Na posiedzeniach Sejmu posłowie zajmują stałe, wyznaczone miejsca na sali posiedzeń (art. 7 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Ponadto do podstawowych obowiązków posła należy w szczególności: udział w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych (art. 7 ust. 4 pkt 1 Regulaminu Sejmu), stosowanie się do wynikających z Regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu (art. 7 ust. 4 pkt 2 Regulaminu Sejmu). Dodatkowo obecność posła na posiedzeniu Sejmu jest potwierdzana na liście obecności wykładanej każdego dnia posiedzenia **do czasu zakończenia obrad** (art. 7 ust. 5 Regulaminu Sejmu). Z treści ostatniego z powołanych przepisów wynika więc, iż poseł może złożyć podpis na liście obecności do czasu zakończenia obrad. Gdyby istniał obowiązek podpisywania listy obecności przed posiedzeniem Sejmu to wskazany przepis zawierałby regulację, iż lista obecności jest wykładana do czasu rozpoczęcia, a nie zakończenia obrad. Dlatego też podnoszone wątpliwości co do chwili złożenia podpisu na liście obecności przez jednego z posłów, w kontekście kworum podczas obrad Sejmu na Sali Kolumnowej, są bezzasadne. Skoro podpisywał on wyłożoną listę obecności, to znaczy, że obrady Sejmu nie były jeszcze zakończone, skoro zgodnie z regulaminem Sejmu jest ona wykładana do czasu zakończenia obrad. W związku z powyższym poseł biorący udział w głosowaniu może podpisać listę obecności do czasu do kiedy jest wyłożona, to jest do czasu zakończenia obrad Sejmu danego dnia. Tak więc działanie części posłów opozycji zmierzające do zerwania kworum poprzez powstrzymywanie się od udziału w głosowaniu pomimo obecności w Sejmie należy uznać za złamanie wyżej wskazanych przepisów Regulaminu Sejmu.

W sytuacji łamania przez część posłów opozycji przepisów Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu zobowiązany jest do podjęcia przewidzianych prawem działań. Jest to obowiązek Marszałka Sejmu jako organu stojącego na straży praw i godności Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu), czuwającego nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów (art. 10 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Sejmu), a przede wszystkim sprawującym pieczę nad spokojem i porządkiem na całym

obszarze należącym do Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 13 Regulaminu Sejmu). Dlatego też Marszałek Sejmu w przypadku wątpliwości co do prawnych możliwości dyscyplinowania posłów łamiących Regulamin Sejmu ma możliwość zwrócenia się do Prezydium Sejmu o dokonanie wykładni Regulaminu Sejmu w tym zakresie. Dokonanie wykładni następuje po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poleskich i Immunitetowych (art. 12 pkt 3 Regulaminu Sejmu). W przypadku uniemożliwiania przez posła prac Sejmu lub jego organów, w szczególności zaistnienia sytuacji, o której mowa w art. 175 ust. 4 Regulaminu Sejmu (uniemożliwianie przez posła prowadzenia obrad pomimo wcześniejszego przywoływania „do rzeczy” oraz „do porządku”) Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posła, w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub pełnej diety parlamentarnej miesięcznie na okres nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 23 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Dodatkowo Marszałek Sejmu **zarządza** obniżenie uposażenia i diety parlamentarnej albo jednego z tych świadczeń, jeśli tylko ono przysługuje posłowi o 1/30 za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności na posiedzeniu Sejmu lub niewzięcie w danym dniu w więcej niż 1/5 głosowań (art. 24 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu). Warto zaznaczyć, iż takie działanie Marszałka Sejmu ma charakter obligatoryjny. W przypadku zaś wykluczenia posła z posiedzenia Sejmu w trybie przepisu art. 175 ust. 5 Marszałek Sejmu zarządza obniżenie jego uposażenia poselskiego lub diety parlamentarnej na zasadach, o których mowa w przepisie art. 24 ust. 1 pkt 1 i art. 24 ust. 3 – 7 (art. 25 ust. 1 Regulaminu Sejmu). W powyższym przypadku Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu posłowi uposażenia w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub o utracie prawa do pełnej diety parlamentarnej na okres do 6 miesięcy (art. 25 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

Ponadto sprawą łamania przez posła Regulaminu Sejmu może zająć się Komisja Etyki Poselskiej. Komisja w sprawach posłów, którzy zachowują się w sposób nieodpowiadający godności posła, wydaje rozstrzygnięcie na podstawie „Zasad etyki poselskiej” (art. 145 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Komisja może wezwać posła do wyjaśnienia wątpliwości powstałych w toku postępowania (art. 146 Regulaminu Sejmu). Po rozpoznaniu sprawy i stwierdzeniu naruszenia przez posła „Zasad etyki poselskiej” Komisja może w drodze uchwały: zwrócić posłowi uwagę, udzielić posłowi upomnienia, udzielić posłowi nagany (art. 147 ust. 1 pkt 1 – 3 Regulaminu Sejmu). Z uwagi jednak na symboliczny charakter rozstrzygnięć Komisji

Etyki Poselskiej kierowanie do niej wniosków w sprawie posłów blokujących pracę Sejmu wydaje się niezasadne. Niemniej jednak w opiniowanej sytuacji faktycznej część posłów opozycji dopuściła się naruszenia przepisu art. 1 „Zasad Etyki Poselskiej” zgodnie z którym poseł na Sejm, na mocy ślubowania składanego zgodnie z art. 104 Konstytucji, kieruje się w swojej służbie publicznej obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne. Ponadto poseł powinien zachowywać się w sposób odpowiadający godności posła, kierując się w szczególności zasadami rzetelności, dbałości o dobre imię Sejmu, odpowiedzialności (art. 2 pkt 3 – 5 „Zasad Etyki Poselskiej”). Dodatkowo poseł powinien kierować się interesem publicznym (art. 3 „Zasad Etyki Poselskiej”). Poseł powinien należycie wypełniać swoje obowiązki. W sprawach tego wymagających powinien kierować się względami merytorycznymi (art. 5 „Zasad Etyki Poselskiej”). Nie można również zapominać, iż poseł powinien unikać zachowań, które mogą godzić w dobre imię Sejmu. Powinien też szanować godność innych osób. (art. 6 „Zasad Etyki Poselskiej”) Dodatkowo poseł odpowiada za swoje decyzje i działania. Powinien także poddawać się obowiązującym go procedurom wyjaśniającym i kontrolnym (art. 7 „Zasad Etyki Poselskiej”).

Z uwagi na skromne możliwości działania Marszałka Sejmu w zakresie dyscyplinowania posłów właściwe wydaje się rozważenie możliwości objęcia Sali, na której odbywać się będzie posiedzenie Sejmu monitoringiem obejmującym nagrywanie obrazu i dźwięku. Pozwoli to na dokładne wychwycenie posłów łamiących Regulamin Sejmu oraz dokładne określenie jakie to zachowania doprowadziły do łamania Regulaminu Sejmu. Praktyka innych parlamentów pokazuje, iż monitorowanie osób przebywających na sali obrad prowadzi do spadku liczby negatywnych, nastawionych na destrukcję zachowań, w sytuacji gdy nagrania, mogą być udostępnione opinii publicznej.

Przy ocenie zachowań posłów blokujących pracę Sejmu, którzy dopuszczają się łamania Regulaminu Sejmu należy również brać pod uwagę okoliczność, iż posłowie i senatorowie wykonując swój mandat kierują się dobrem Narodu (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora – dalej: ustawa). Trudno w tej sytuacji uznać, iż uporczywe blokowanie sali obrad Sejmu, a także prowadzenie działań mających na celu zablokowanie uchwalenia budżetu są działaniami dla dobra Narodu. Tym bardziej, iż poseł przed rozpoczęciem sprawowania mandatu poselskiego składa ślubowanie: „Uroczyście ślubuję rzetelnie

i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej". W zaistniałej sytuacji można stwierdzić, iż działanie części posłów opozycji oznacza sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu, co oprócz konsekwencji natury moralnej może się również wiązać z konsekwencjami prawnymi związanymi z łamaniem wskazanych w treści niniejszej opinii przepisów Konstytucji RP, Regulaminu Sejmu, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a także zarządzeń Marszałka Sejmu oraz Zasad Etyki Poselskiej. Ponadto podstawowym prawem i obowiązkiem posła i senatora jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów (art. 3 ustawy). Jednocześnie posłom i senatorom zapewnia się warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochronę praw wynikających ze sprawowanego mandatu (art. 4 ustawy). W tym miejscu nie można zapominać, iż oprócz posłów blokujących działanie Sejmu mamy również do czynienia z posłami, którzy chcą brać udział w głosowaniach i wykonywać swoje obowiązki poselskie wynikające ze sprawowanego mandatu. Mogą domagać się oni od Marszałka Sejmu działań, które zagwarantują im taką możliwość. Dlatego też trzeba zaznaczyć, iż destrukcyjne działania części posłów opozycji uderzają w prawa i obowiązki innych posłów, którzy chcą sprawować swój mandat zgodnie z prawem, do czego są prawnie zobowiązani, jak również do czego mają prawo. Można stwierdzić, że destrukcyjne działania części posłów opozycji w sposób rażący łamią demokratyczne prawa, a także wolności innych posłów, równocześnie uniemożliwiając im wykonywanie obowiązków do których jako posłowie są prawnie zobowiązani również w stosunku do Narodu oraz swoich wyborców.

Należy także stwierdzić, że blokowania sali obrad Sejmu nie należy traktować jako wykonywania mandatu poselskiego, a skoro tak to działanie takie, jako nie mieszczące się w ramach działalności związanej ze sprawowaniem mandatu poselskiego, nie jest objęte immunitetem parlamentarnym (art. 105 ust. 1 Konstytucji RP; a *contrario* art. 6 ust. 1 ustawy). Tak więc poseł mógłby być za taką działalność pociągnięty do odpowiedzialności cywilnej, a nawet karnej. Dodatkowo posła i senatora obowiązuje obecność oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, do których zostali wybrani (art. 13 ust. 1 ustawy).

Przechodząc do analizy możliwości uregulowania przez Marszałka Sejmu trybu dostępu posłów oraz przedstawicieli mediów do budynku Sejmu trzeba zaznaczyć, iż zostały one uregulowane w Regulaminie Sejmu, jak również w zarządzeniu Marszałka Sejmu Bronisława Komorowskiego z dnia 9 stycznia 2008 r., które podpisał on w porozumieniu z Marszałkiem Senatu Bogdanem Borusewiczem. Zgodnie z treścią przepisu art. 172 ust. 1 Regulaminu Sejmu posiedzenia Sejmu są jawne. Jawność posiedzeń Sejmu zapewnia się w szczególności poprzez: umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu; umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych (art. 172 ust. 1 pkt 2 – 3 Regulaminu Sejmu). W powyżej przytoczonych przepisach jest więc mowa o **sporządzaniu sprawozdań** z posiedzeń Sejmu oraz możliwości **obserwowania** obrad Sejmu. Nie ma natomiast mowy o obowiązku zapewniania możliwości filmowania, czy nagrywania obrad Sejmu. Kwestie z tym związane są szczegółowo uregulowane we wspomnianym zarządzeniu Marszałka Sejmu. Określa ono zasady, na których publiczność (do której zaliczają się również przedstawiciele mediów) ma możliwość obserwowania obrad Sejmu. Tak więc Marszałek Sejmu nie może całkowicie zakazać przedstawicielom mediów dostępu do informacji na podstawie której będą oni sporządzać sprawozdania z posiedzeń Sejmu, a także całkowicie zakazać publiczności (w tym przedstawicielom mediów) obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu. Ma jednak pełne prawo do szczegółowego uregulowania zasad dotyczących tych kwestii. Może więc ograniczyć, a nawet wyłączyć bezpośredni dostęp przedstawicieli mediów do niektórych pomieszczeń Sejmu. Może również uzależnić taki dostęp do niektórych pomieszczeń od zakazu rejestracji obrazu i dźwięku. W takim przypadku przedstawiciel mógłby rozmawiać w takim pomieszczeniu z posłem, sporządzać notatki, ale nie mógłby rejestrować obrazu i dźwięku. Takie różne poziomy dostępu mają swoje uzasadnienie z uwagi na zapewnienie posłom odpowiednich warunków pracy, ale także z uwagi na kwestie związane z szeroko rozumianymi względami bezpieczeństwa. Innymi słowy nie ma prawnych przeszkód aby w Sejmie funkcjonowały strefy w których dopuszczalna jest obecność przedstawicieli mediów z możliwością rejestracji obrazu i dźwięku; strefy w których dopuszczalna jest obecność przedstawicieli mediów bez możliwości rejestracji obrazu i dźwięku; strefy w których w ogóle nie jest dopuszczalna obecność

przedstawicieli mediów. Możliwe jest również aby w drugiej i trzeciej z wymienionych stref znajdowały się kamery rejestrujące obraz i dźwięk należące do Kancelarii Sejmu, z których nagrania byłyby udostępniane w trybie dostępu do informacji publicznej i które prowadziłyby relacje na żywo z prac Sejmu. Nie ma przeszkód prawnych aby sala posiedzeń Sejmu znajdowała się w strefie trzeciej, a galeria w sali posiedzeń Sejmu w strefie drugiej. Przyjęcie takiego rozwiązania byłoby zgodne z zawartym w przepisie art. 61 Konstytucji RP prawem do informacji. Zgodnie z tym przepisem obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Utworzenie stref o różnym poziomie dostępu było by zaś zgodne z regulacją, iż prawo do uzyskania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP). Trzeba w tym miejscu zauważyć, iż wstęp ten po pierwsze nie zawsze musi mieć charakter osobisty i bezpośredni. Po drugie, ograniczenie powyższych praw może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawie ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto w odniesieniu do Sejmu i Senatu tryb udzielania omawianych informacji określają ich regulaminy (art. 61 ust. 4 Konstytucji RP). Tak więc Sejm RP jest uprawniony i zobowiązany do określenia tych zasad w swoim regulaminie, co zresztą od wielu lat ma miejsce. Nie może więc być w przypadku proponowanych rozwiązań mowy o naruszeniu prawa do informacji, tym bardziej jeśli weźmie się pod uwagę, oprócz zasady autonomii regulaminowej Sejmu wyrażonej w omawianym zakresie w przepisie art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, kwestie porządku publicznego i bezpieczeństwa (art. 61 ust. 3 *in fine* Konstytucji RP). Przedmiotowy pogląd został potwierdzony wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob.: wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01; z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05; z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08).

Jeśli chodzi o kwestię obecności posłów na sali posiedzeń po zakończeniu posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. to stoi ona w sprzeczności z Regulaminem Sejmu oraz zarządzeniem Marszałka Sejmu Bronisława Komorowskiego z dnia 9 stycznia 2008 r., podpisanego w porozumieniu

z Marszałkiem Senatu Bogdanem Borusewiczem (dalej: zarządzenie). Posłowie są bowiem uprawnieni do przebywania na terenie sali posiedzeń Sejmu jedynie podczas obrad Sejmu (arg. ex. § 4 ust. 1, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 14 pkt 1 zarządzenia). W omawianej sytuacji faktycznej posiedzenie Sejmu zakończyło się w dniu 16 grudnia 2016 r., a kolejne zaplanowane jest na dzień 11 stycznia 2017 r. Nawet gdyby przyjąć, jak to czynią niektórzy posłowie opozycji, że posiedzenie Sejmu nie zostało zakończone, a jedynie trwa przerwa w posiedzeniu to w przerwie obrad Sejmu wstęp na salę posiedzeń Sejmu przysługuje pracownikom Kancelarii Sejmu wyłącznie w celu wykonywania obowiązków służbowych (§ 11 ust. 3 zarządzenia). Ponadto poza posiedzeniem Sejmu sala posiedzeń Sejmu pozostaje zamknięta. Wstęp na salę posiedzeń Sejmu przysługuje pracownikom Kancelarii Sejmu w celu wykonywania obowiązków służbowych (§ 11 ust. 4 zarządzenia). Co prawda istnieje również możliwość, aby w wyjątkowych przypadkach Szef Kancelarii Sejmu wyraził zgodę na wstęp innych osób na salę posiedzeń Sejmu w przerwie obrad Sejmu oraz poza posiedzeniem Sejmu (§ 11 ust. 5 zarządzenia). W omawianym stanie faktycznym nic takiego nie miało jednak miejsca. Przedstawione powyżej argumenty świadczą, iż posłowie przebywający po zakończeniu posiedzenia Sejmu lub w trakcie przerwy w posiedzeniu Sejmu na sali obrad łamią Regulamin Sejmu oraz przepisy zarządzenia Marszałka Sejmu Bronisława Komorowskiego z dnia 9 stycznia 2008 r., które podpisał on w porozumieniu z Marszałkiem Senatu Bogdanem Borusewiczem.

VI. Konkluzje

1. Marszałek Sejmu był w opiniowanym stanie faktycznym uprawniony do przeniesienia posiedzenia Sejmu do Sali Kolumnowej;
2. Głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy było prawnie dopuszczalnym w świetle regulacji zawartych w Regulaminie Sejmu sposobem głosowania, a ponadto jedynym możliwym, w Sali Kolumnowej Sejmu podczas posiedzenia w dniu 16 grudnia 2016 r.;
3. Sposób głosowania oraz sposób stwierdzenia kworum na posiedzeniu Sejmu w Sali Kolumnowej w dniu 16 grudnia 2016 r. są zgodne z przepisami Konstytucji RP oraz Regulaminu Sejmu;
4. Ograniczenie dostępu do niektórych pomieszczeń budynku Sejmu dla przedstawicieli mediów, a także ograniczenie możliwości rejestracji obrazu

- i dźwięku w niektórych pomieszczeniach budynku Sejmu jest zgodne z przepisem art. 61 ust. 2 Konstytucji RP oraz przepisem art. 172 ust. 1 Regulaminu Sejmu;
5. Posłowie nie mogą przebywać na terenie sali obrad Sejmu zarówno po zakończeniu posiedzenia Sejmu, jak również w przerwie posiedzenia Sejmu. Łamiąc ten zakaz nie wykonują mandatu poselskiego, co oznacza, iż nie korzystają w tym czasie z immunitetu parlamentarnego;
 6. Marszałek Sejmu był zobowiązany do wykluczenia z posiedzenia Sejmu posła, który swoim działaniem uniemożliwiał prace Sejmu;
 7. Marszałek Sejmu jest zobowiązany do podejmowania działań mających na celu ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa i powagi Sejmu, przy użyciu środków prawnych przewidzianych w Regulaminie Sejmu;
 8. Marszałek Sejmu może w dniu 11 stycznia 2017 r. w przypadku blokowania sali obrad Sejmu ponownie przenieść obrady na Salę Kolumnową Sejmu, a także podejmować inne przewidziane prawem działania celem zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Sejmu;
 9. Ustawy procedowane na posiedzeniu Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. zostały uchwalone zgodnie z przepisami obowiązującego prawa regulującymi postępowanie ustawodawcze.

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Dr hab. Jadwiga Potrzeszcz

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

BAS-3/17

Warszawa, 10 stycznia 2017 r.

Opinia prawna

**dotycząca zgodności z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu kontynuacji
w dniu 16 grudnia 2016 r. 33. posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej,
sporządzona na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu**

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: Czy kontynuacja w dniu 16 grudnia 2016 r. 33. posiedzenia Sejmu w Sali im. Kazimierza Pużaka (tzw. Sali Kolumnowej) była zgodna z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP) i uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Tekst jedn. M.P. z 2016 r., poz. 1178, dalej: Regulamin Sejmu)?

II. Teza opinii

W mojej ocenie kontynuacja w dniu 16 grudnia 2016 r. 33. posiedzenia Sejmu w Sali im. Kazimierza Pużaka (tzw. Sali Kolumnowej) była zgodna z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu.

III. Uzasadnienie tezy opinii

1. Uwagi wstępne

Decyzja o kontynuacji w dniu 16 grudnia 2016 r. 33. posiedzenia Sejmu w Sali im. Kazimierza Pużaka (tzw. Sali Kolumnowej) podjęta przez Marszałka Sejmu oraz dalsze decyzje z nią związane stanowią efekt stosowania prawa zaliczany do podtypu kierowniczego w ramach administracyjnego stosowania prawa. Uwzględnienie tej okoliczności ma istotne znaczenie dla sposobu dokonywania oceny oraz jej treści. Specyfika podtypu kierowniczego administracyjnego stosowania prawa determinuje konieczność przeanalizowania wielu czynników wpływających na możliwość oceny legalności tych decyzji.

Bardzo ważnym elementem podtypu kierowniczego w ramach administracyjnego typu podejmowania decyzji stosowania prawa jest sytuacja bieżącego kierowania. Podstawą normatywną działań uprawnionych podmiotów będących w sytuacji bieżącego kierowania są normy wyznaczające zadania-cele do zrealizowania, natomiast podstawową formą działania decyzyjnego są wydawane polecenia. Polecenia, których podstawą są normy zadaniowe, stanowią swego rodzaju decyzje stosowania tych norm. Podmiot podejmujący decyzje w sytuacji decyzyjnej kierowania operacyjnego jednostką organizacyjną jest zainteresowany treścią podejmowanej decyzji, ponieważ od trafności decyzji zależy sprawność kierowania, za którą podmiot ten ponosi odpowiedzialność oraz za którą jest oceniany. Polityka decyzyjna, stanowiąca najbardziej charakterystyczną cechę kierowniczego typu stosowania prawa, uwikłana jest w relacje, które zachodzą pomiędzy ważnymi interesami społecznymi mającymi przełożenie na programy i działania reprezentujących je organizacji, a także oznacza realizację określonej wizji ułożenia jakiejś części spraw społecznych. W polityce decyzyjnej bardzo istotną rolę

pełni obecność celu działania, którego realizacji ma służyć decyzja stosowania prawa¹.

Podmiot decydujący w sytuacji bieżącego kierowania odpowiednio do dynamiki stanu faktycznego, który może mieć charakter konkretnego wydarzenia, ale też może mieć charakter pewnego ciągu zdarzeń, tworzących w całości podstawę do działania, ocenia zaistnienie potrzeby odpowiedniej reakcji oraz wybiera jej formę i treść².

Najogólniejszą podstawę normatywną legalności każdej decyzji tworzenia i stosowania prawa, w tym również podtypu kierowniczego w ramach administracyjnego stosowania prawa, stanowi art. 2 Konstytucji RP w brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Pewną konkretyzację kryterium legalności wyraża art. 7 Konstytucji RP, który stanowi co następuje: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Działanie na podstawie prawa należy tutaj rozumieć jako działanie zgodne z kompetencyjno-proceduralną podstawą w procesie decydowania. Natomiast działanie w granicach prawa oznacza ponadto oparcie treści decyzji stosowania prawa na obowiązującym prawie³.

Podstawą i granicą działania legalnego wszystkich organów władzy publicznej jest dobro wspólne⁴ - wartość i zasada konstytucyjna wyrażona w art. 1 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Dobro wspólne stanowi fundament polskiego porządku konstytucyjnego⁵ i chociaż „w prawie administracyjnym jako prawie publicznym stały dylemat dotyczy balansu między dobrem wspólnym i dobrem jednostki”⁶, to powinno się w pojęciu dobra wspólnego harmonizować, nie zaś przeciwstawiać temu pojęciu, dobro poszczególnych osób. Bardzo dobrze tej harmonizacji służy formuła, zgodnie z którą „dobro wspólne to – określana na płaszczyźnie wspólnoty politycznej – suma warunków życia

¹ Por. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 25; tenże, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 19.

² Por. L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, s. 19.

³ Por. tamże, s. 27.

⁴ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 538-539.

⁵ Zob. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012.

⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 539.

społecznego umożliwiających i ułatwiających – pozwalających osiągnąć pełniej i łatwiej – integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności”⁷. Z tak określoną formułą dobra wspólnego harmonizują inne wartości i zasady konstytucyjne, jak przede wszystkim godność człowieka (art. 30 Konstytucji RP: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”) oraz wszystkie związane z nią prawa i wolności, *expressis verbis* wyrażone w wielu przepisach konstytucyjnych. Tak pojmowane dobro wspólne ma ścisły związek z zasadami sprawiedliwości społecznej, które w myśli art. 2 Konstytucji RP *in fine* ma urzeczywistniać Rzeczpospolita Polska.

Dokonując oceny zgodności z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu kontynuacji w dniu 16 grudnia 2016 r. 33. posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej należy wobec powyższych uwag określić pozycję prawnoustrojową Marszałka Sejmu, podstawę normatywną podejmowanych przez niego decyzji stosowania prawa oraz okoliczności faktyczne towarzyszące podejmowaniu tych decyzji, aby móc ocenić także ich adekwatność do dynamiki zdarzeń mających miejsce podczas 33. posiedzenia Sejmu.

2. Pozycja prawnoustrojowa Marszałka Sejmu, w szczególności jako kierowniczego organu Sejmu

W niniejszej opinii nie ma miejsca na wyczerpujące omówienie pozycji prawnoustrojowej Marszałka Sejmu. Ze względu na cel opinii, szczególnej uwadze poddane zostaną przede wszystkim kwestie kompetencji Marszałka Sejmu jako kierowniczego organu Sejmu. Wyjątkowo jedynie chciałabym podkreślić, że o wysokiej pozycji ustrojowej Marszałka Sejmu, wysokiej godności urzędu, którego każdorazowy piastun zasługuje na szczególny szacunek jako druga co do ważności, po Prezydencie RP, osoba w państwie, świadczy unormowanie wyrażone w art. 131 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „1. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta

⁷ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, s. 266.

Rzeczypospolitej. [...] 2. Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w razie [...]”.

Określając pozycję prawnoustrojową Marszałka Sejmu na podstawie unormowań zawartych w Konstytucji RP należy podkreślić znaczne wzmocnienie tej pozycji w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Mianowicie Konstytucja RP nie tylko poświęca osobny przepis na określenie prawnoustrojowej pozycji Marszałka Sejmu (art. 110 ust. 2), ale przede wszystkim wyposaża go w kompetencje umożliwiające mu rzeczywiste kierowanie izbą oraz uzasadniające uznanie go za samodzielny organ Sejmu. Zgodnie z brzmieniem art. 110 ust. 2 Konstytucji RP: „Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz”. Jednocześnie Konstytucja RP milczy na temat Prezydium Sejmu, co pozwala z jednej strony wnioskować, że Marszałek Sejmu ma wiodącą rolę wśród organów kierowniczych Sejmu, z drugiej zaś, że Prezydium Sejmu nie jest organem konstytucyjnym, lecz podstawą jego istnienia jest Regulamin Sejmu i ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1510, dalej: u.w.m.p.s.) i inne ustawy szczegółowe. Zatem podsumujemy: Marszałek Sejmu jest konstytucyjnym, kierowniczym, jednoosobowym organem Sejmu⁸.

Nie podzielam poglądu wyrażonego w najnowszym komentarzu do Konstytucji RP, według którego z treści art. 110 ust. 2 Konstytucji ma wynikać jedynie, że Marszałek Sejmu jest organem wewnętrznym izby oraz że regulacja ta „wprost nie określa natomiast charakteru prawnego tego organu, a w szczególności tego, że jest on organem kierowniczym”⁹. Wyrażony pogląd wsparty został na odniesieniu do poglądów doktryny, mianowicie poglądu J. Repela, który zwrócił uwagę na to, że „nie wydaje się, by takie klasyczne uprawnienia organu kierowniczego parlamentu, jak np. zwoływanie jego posiedzeń czy ogólne kierownictwo jego pracami mogły się pomieścić w katalogu zadań Marszałka określonych w tym

⁸ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 7, Liber, Warszawa 2003, s. 218-220; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 524; M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 203-205; podobnie Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3, s. 9.

⁹ E. Gierach, *Art. 110*, w: *Konstytucja RP*, t. 2. *Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 378.

przepisie”¹⁰, a także poglądu M. Zubika, według którego „obecne rozwiązania konstytucyjne nie dają podstawy do formułowania (przynajmniej bezwzględnie rozumianej) zasady jednoosobowego kierownictwa pracami izby. Marszałek Sejmu nie musi być - z punktu widzenia rozwiązań ustawy zasadniczej – jedynym organem kierowniczym Sejmu. [...] Konstytucja nie daje także podstaw do formułowania samoistnej «nadrzędności» marszałka Sejmu wobec innych organów izby (nawet o charakterze kolegialnym), również wykonujących z mocy postanowień regulaminowych, zadania o charakterze kierowniczym”¹¹.

Niektórzy przedstawiciele doktryny akcentują różnicę pomiędzy wyrażeniami: „przewodniczy **obradom** Sejmu” i „kieruje **pracami** Sejmu”, mianowicie np. M. Chmaj stwierdza, że „nowa konstytucja stanowi jedynie, że marszałek «przewodniczy obradom Sejmu», nigdzie natomiast nie zawiera określenia, że to on kieruje pracami Sejmu, zwłaszcza gdy przyjrzymy, że przewodniczenie obradom jest tylko częścią zadań wynikających z kierowania pracami”¹². Jeśli jednak uwzględnimy interesującą interpretację konstytucyjnego pojęcia „przewodniczenie obradom Sejmu”, którą zaproponował M. Zubik, a mianowicie rozróżnienie wąskiego i szerokiego znaczenia tego pojęcia, to możemy jednak rozwiązać dylemat zakresu znaczeniowego wyrażen: „obrazy Sejmu” i „prace Sejmu”. W wąskim znaczeniu „przewodniczenie obradom Sejmu” to tyle, co „wykonywanie całego szeregu uprawnień, wynikających z faktu, że marszałek ma kierować zebraniem posłów *in pleno*, czyli posiedzeniami. W szerokim znaczeniu «przewodniczenie obradom» to całokształt zadań powierzonych marszałkowi, służących właściwemu trybowi prac parlamentarnych”¹³. W przekonaniu M. Zubika szeroko ujęte „przewodniczenie obradom” jest pojęciem zdecydowanie szerszym od „kierowania pracami” izby¹⁴.

Aby ustalić zakres znaczeniowy konstytucyjnie określonych kompetencji Marszałka Sejmu w art. 110 ust. 2 za pomocą wyrażenia: „przewodniczy obradom Sejmu”, z uwzględnieniem szerokiego jego znaczenia zaproponowanego przez

¹⁰ J. Repel, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej*, red. J. Boć, s. 190, cyt. za: E. Gierach, dz. cyt., s. 378-379.

¹¹ M. Zubik, *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, w: *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 36, cyt. za: E. Gierach, dz. cyt., s. 379.

¹² M. Chmaj, *Wewnętrzna organizacja Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1, s. 17; podobnie S. Kubas, *Organy kierownicze Sejmu w świetle Konstytucji RP oraz nowelizacji regulaminu Sejmu w latach 1997-2000*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3, s. 25.

¹³ M. Zubik, *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, s. 41, cyt. za: E. Gierach, dz. cyt., s. 379.

¹⁴ Por. tamże.

M. Zubika, musimy posłużyć się wykładnią językową. Mianowicie zgodnie z definicją słownikową „przewodniczyć” znaczy tyle co „kierować przebiegiem obrad, posiedzenia, zebrania; kierować dyskusją”¹⁵. Natomiast „kierować” to „1. «zwracać, prowadzić, wysyłać kogoś, coś gdzieś, do kogoś, do czegoś, ku czemuś» [...] «iść w określone miejsce» [...] «zwracać uwagę na określone sprawy, nadawać rozmowie określony tok» [...] 3. «wytyczać drogi działania, rządzić kimś, czymś, stać na czele» [...] «dawać komuś wskazówki, kształcić, pouczać kogoś»”¹⁶. Odnosząc przytoczone znaczenia odpowiednio do wyrażenia „przewodniczy obradom Sejmu” możemy stwierdzić, że wyrażenie to konotuje kierowanie obradami Sejmu, w tym nie tylko stanie na czele, ale i rządzenie.

Do konstytucyjnych kompetencji-zadań Marszałka Sejmu jako kierowniczego organu władzy publicznej należy także, zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji RP strzeżenie praw Sejmu. Strzec, zgodnie z definicją słownikową, to „mieć kogoś, coś pod dozorem, stać na straży czegoś, uważać na kogoś, na coś; opiekować się, chronić, pilnować”¹⁷. Poprzez „prawa Sejmu” należy rozumieć ogół jego kompetencji oraz praw i obowiązków wynikających ze sprawowania mandatu poselskiego¹⁸. W kontekście tych ustaleń uznaję za przekonujący pogląd, zgodnie z którym „konstytucyjny zwrot «Marszałek przewodniczy obradom Sejmu» oraz «strzeże praw Sejmu» składa się na używany w poprzednich konstytucjach (Konstytucji z 1952 r. i małej Konstytucji z 1992 r.) zwrot «kierowanie pracami Sejmu»”¹⁹. Słusznie zatem wśród podstawowych zasad działalności Sejmu i Senatu wskazuje się zasadę kierowania pracami izby przez Marszałka²⁰.

Konstytucyjne kompetencje-zadania Marszałka Sejmu jako organu kierowniczego precyzuje i rozwija Regulamin Sejmu, uchwalony przez Sejm zgodnie z zasadą autonomii parlamentu, której wyraz daje art. 112 Konstytucji RP: „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności

¹⁵ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 2, wyd. 9, PWN, Warszawa 1994, s. 1021.

¹⁶ Tamże, t. 1, s. 914.

¹⁷ Tamże, t. 3, s. 355.

¹⁸ Por. M. Zubik, dz. cyt., s. 41.

¹⁹ J. Mordwiłko, *Konstytucyjne pojęcie „strzeże praw Sejmu” oraz kompetencje Marszałka Sejmu określone w regulaminie Sejmu pojęciami: „stoi na straży praw i godności Sejmu” oraz „tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów”*, w: *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 1, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa 2010, s. 86-87; tenże, *O dwóch przypadkach interpretacji Konstytucji w świetle praktyki parlamentarnej*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 212.

²⁰ Tak P. Czarny, w: *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 211-212.

jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”. Zatem Regulamin Sejmu jest aktem normatywnym wykonawczym do Konstytucji RP i oczywiście powinien być z nią zgodny.

W sposób syntetyczny zadania-kompetencje Marszałka Sejmu określa art. 10 ust. 1 Regulaminu Sejmu, a mianowicie zgodnie z treścią tego przepisu „Marszałek Sejmu: 1) **stoi na straży praw i godności Sejmu** [wszystkie wyróżnienia w tym cytacie dokonane zostały przez autorkę niniejszej opinii ze względu na jej cel – J.P.], 2) reprezentuje Sejm, 3) **zwołuje posiedzenia Sejmu**, 4) **przewodniczy obradom Sejmu**, 5) **czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów**, 6) kieruje pracami Prezydium Sejmu i przewodniczy jego obradom, 7) zwołuje Konwent Seniorów i przewodniczy jego obradom, 8) nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, 8a) nadaje bieg dokumentom przedkładanym w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, 9) prowadzi sprawy z zakresu stosunków z Senatem, 10) prowadzi sprawy z zakresu stosunków Sejmu z parlamentami innych krajów, 10a) prowadzi sprawy z zakresu stosunków Sejmu z instytucjami oraz innymi organami Unii Europejskiej, 11) przedstawia okresowe oceny wykonania przez organy administracji państwowej obowiązków wobec Sejmu i jego organów oraz posłów; wnioski w tym zakresie przekazuje Prezesowi Rady Ministrów, prezydiom komisji sejmowych oraz posłom, 12) udziela posłom niezbędnej pomocy w ich pracy, w tym czuwa nad wykonaniem wobec posłów przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne jednostki organizacyjne obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, 13) **sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej**, 14) nadaje, w drodze zarządzenia, statut Kancelarii Sejmu, 15) ustala projekt budżetu Kancelarii Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich i Prezydium Sejmu, oraz nadzoruje jego wykonanie, 16) powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, 17) powołuje i odwołuje zastępców Szefa Kancelarii Sejmu, po zasięgnięciu opinii szefa Kancelarii Sejmu, 18) **podejmuje inne czynności wynikające z Regulaminu Sejmu**”. Natomiast zgodnie z unormowaniem

wyrażonym w art. 10 ust. 2 Regulaminu Sejmu: „Marszałek Sejmu wykonuje także inne zadania przewidziane w Konstytucji i w ustawach”.

Ze względu na cel niniejszej opinii należy wśród czynności, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 18 Regulaminu Sejmu, wskazać te, które zostały określone w art. 175 Regulaminu Sejmu, a mianowicie: „1. Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń. 2. Marszałek Sejmu może zwrócić uwagę posłowi, który w wystąpieniu swoim odbiega od przedmiotu obrad określonego w porządku dziennym, przywołaniem posła «do rzeczy». Po dwukrotnym przywołaniu posła «do rzeczy» Marszałek może odebrać przemawiającemu głos. 3. Marszałek Sejmu po uprzednim zwróceniu uwagi ma prawo przywołać posła «do porządku», jeżeli uniemożliwia on prowadzenie obrad. 4. W przypadku niezastosowania się przez posła do polecenia Marszałka Sejmu, o którym mowa w ust. 3, Marszałek Sejmu ma prawo ponownie przywołać posła «do porządku», stwierdzając, że uniemożliwia on prowadzenie obrad. 5. Marszałek ma prawo podjąć decyzję o wykluczeniu posła z Sejmu, jeżeli poseł nadal uniemożliwia prowadzenie obrad i na tym samym posiedzeniu został już upomniany w trybie ust. 4; poseł wykluczony z posiedzenia Sejmu jest obowiązany natychmiast opuścić salę posiedzeń. Jeżeli poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach”.

Nadrzędną pozycję Marszałka Sejmu w stosunku do innych posłów potwierdza także art. 7 ust. 4, który określa podstawowe obowiązki posła, a mianowicie: „Do podstawowych obowiązków posła należy w szczególności: 1) udział w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych, 2) stosowanie się do wynikających z Regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu”. Marszałek Sejmu wprawdzie jest posłem, ale jednak posłem najważniejszym ze względu na sprawowany urząd. Takie unormowanie nie tylko nie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, lecz ją potwierdza. Zasada równości nakazuje jednakowo traktować podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), natomiast zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej²¹.

²¹ Wielokrotnie na ten temat wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, zob. np. wyrok TK z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU Nr 3/1998, poz. 33; wyrok TK z dnia 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03, OTK ZU Nr 3/A/2004, poz. 17.

W kontekście wydarzeń mających miejsce podczas 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. oraz komentarzy i wypowiedzi w mediach niektórych posłów sugerujących swoją równą pozycję wobec Marszałka Sejmu ze względu na taki sam mandat poselski, warto przypomnieć słowa Monteskiusza, który w duchu nadmiernej równości widział skażenie zasady demokracji. Mianowicie Monteskiusz podkreślił, że „zasada demokracji psuje się nie tylko wówczas, kiedy zanika duch równości, ale i wówczas, kiedy się rozpleni duch nadmiernej równości i kiedy każdy chce być równy tym, których wybrał sobie, by mu rozkazywali. [...] Demokracja musi tedy lękać się dwóch ostateczności: ducha nierówności, który wiedzie ją do arystokracji lub jednowładztwa, i ducha nadmiernej równości, który wiedzie ją do despotyzmu jednego człowieka, jak despotyzm jednego kończy się podbojem. [...] Różnica między demokracją dobrze a źle urządzoną polega na tym, iż w pierwszej jest się równym każdemu jedynie jako obywatel, w drugiej zaś jest się też równym jako urzędnik, jako senator, jako sędzia, jako ojciec, jako mąż, jako pan. Naturalne miejsce cnoty jest obok wolności, ale tak samo nie istnieje ona przy nadmiernej wolności co przy niewoli”²².

3. Podstawy normatywne podejmowanych przez Marszałka Sejmu decyzji podczas 33. posiedzenia Sejmu oraz okoliczności faktyczne towarzyszące podejmowaniu tych decyzji

Ze względu na to, że w sytuacji bieżącego kierowania podmiot decydujący odpowiednio do dynamiki stanu faktycznego, ocenia zaistnienie potrzeby odpowiedniej (proporcjonalnej, adekwatnej) reakcji oraz wybiera jej formę i treść, wskazując podstawy normatywne podejmowanych przez Marszałka Sejmu decyzji podczas 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. należy je odnosić do konkretnych okoliczności towarzyszących podejmowaniu tych decyzji. Dla autorki niniejszej opinii poznanie stanu faktycznego ma charakter jedynie pośredni, a mianowicie oparty na analizie *Sprawozdania Stenograficznego z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, innych opublikowanych dokumentów, oświadczeń, komentarzy oraz materiałów wideo z 33. posiedzenia Sejmu RP. Jest to materiał wystarczający, aby móc ocenić legalność

²² Monteskiusz, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Wydawnictwo Zielona Sowa, Kraków 2003, s. 106-108.

podejmowanych przez Marszałka Sejmu decyzji oraz ich adekwatność do dynamicznie kształtującej się sytuacji.

Z treści *Sprawozdania Stenograficznego z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, wynika, że obrady podczas 33. posiedzenia Sejmu od początku posiedzenia (tj. od godz. 9.18) do wczesnych godzin popołudniowych (tj. do ok. 15.00) przebiegały standardowo, bez zakłóceń. Można było odnotować jedynie incydentalne konfrontacje słowne pomiędzy posłami (np. z jednej strony zaczepka słowna: „Rycerz” i odpowiedź: „Ty też masz zakuty łeb”), ale generalnie poza tym wypowiedzi mieściły się w granicach parlamentarnego języka. Posłowie wypowiadali się w sposób merytorycznie adekwatny do poszczególnych rozpatrywanych kwestii. Wypełniali w ten sposób swoje ustawowe, regulaminowe i etyczne obowiązki.

Przypomnijmy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.w.m.p.s.: „Posłowie i senatorowie wykonują swój mandat kierując się dobrem Narodu”. Sprecyzowanie tego ogólnie określonego obowiązku wyraża treść ślubowania, które przed przystąpieniem do wykonywania mandatu posła, zobowiązany jest złożyć każdy poseł, a mianowicie: „Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”. Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg” (art. 104 ust. 2 Konstytucji RP). Należy przy okazji zaznaczyć, że brzmienie rotty ślubowania poselskiego wyrażone w art. 2 ust. 1 u.w.m.p.s. („Ślubuję uroczyście jako poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”, ewentualnie można dodać: „Tak mi dopomóż Bóg”) jest nieaktualne²³ i powinno zostać dostosowane do obowiązującej Konstytucji RP. Regulamin Sejmu jednoznacznie wskazuje w art. 2 ust. 1, że: „Posłowie na pierwszym posiedzeniu Sejmu składają ślubowanie według rotty ustalonej w Konstytucji”. Niezależnie jednak od unormowania regulaminowego, z samej wykładni systemowej wynika, że w przypadku niezgodności regulacji ustawowej z regulacją konstytucyjną należy stosować się do regulacji konstytucyjnej.

²³ Por. K. Grajewski, *Art. 2*, w: *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 24-26.

W moim przekonaniu normatywny charakter ma nie tylko sam formalnie pojmowany obowiązek złożenia ślubowania (art. 104 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że: „Odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu; art. 2 ust. 3 u.w.m.p.s. stanowi, że: „Odmowa złożenia ślubowania powoduje wygaśnięcie mandatu posła lub senatora”), ale także sama rola ślubowania. Twierdzenie o tej normatywności wynika z przyjmowanego w naszej kulturze prawnej i powszechnie akceptowanego w orzecznictwie naszych sądów założenia o racjonalności aksjologicznej prawodawcy.

Zgodnie z art. 3 u.w.m.p.s.: „Podstawowym prawem i obowiązkiem posła i senatora jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów”. Obowiązek ten potwierdza i precyzuje Regulamin Sejmu, m. in. w art. 7 ust. 1: „Posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany. Na posiedzeniach Sejmu posłowie zajmują stałe, wyznaczone miejsca na sali posiedzeń”; w art. 7 ust. 4: „Do podstawowych obowiązków posła należy w szczególności: 1) udział w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych, 2) stosowanie się do wynikających z Regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu”.

Posłowie zobowiązani są także przestrzegać zasad etyki poselskiej, unormowanych w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. – Zasady Etyki Poselskiej (M.P. z 1998 r., Nr 24, poz. 338, dalej: ZEP). W szczególności warto tutaj podkreślić obowiązki wynikające z art. 1 ZEP: „Poseł na Sejm na mocy ślubowania składanego zgodnie z art. 104 Konstytucji, kieruje się w swojej służbie publicznej obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne”. Bardzo ważne unormowanie zawarte jest także w art. 2 ZEP: „Poseł powinien zachowywać się w sposób odpowiadający godności posła, kierując się w szczególności zasadami: 1) bezinteresowności, 2) jawności, 3) rzetelności, 4) dbałości o dobre imię Sejmu, 5) odpowiedzialności”. Sprecyzowanie wymienionych zasad zawierają kolejne przepisy ZEP. W szczególności chciałabym tutaj podkreślić, że zgodnie z art. 5 ZEP: „Poseł powinien należycie wypełniać swoje obowiązki. W sprawach tego wymagających powinien kierować się względami merytorycznymi. (Zasada rzetelności)”; art. 6 ZEP stanowi: „Poseł powinien unikać zachowań, które mogą godzić w dobre imię Sejmu. Powinien szanować godność innych osób. (Zasada

dbałości o dobre imię Sejmu)”, natomiast zgodnie z art. 7 ZEP: „Poseł odpowiada za swoje decyzje i działania. Powinien poddać się obowiązującym go procedurom wyjaśniającym i kontrolnym. (Zasada odpowiedzialności)”.

W mojej ocenie powyżej przywołane unormowania dotyczące obowiązków posłów były zasadniczo respektowane podczas obrad 33. posiedzenia Sejmu od początku posiedzenia (tj. od godz. 9.18) do wczesnych godzin popołudniowych (tj. do ok. 15.00). Jednak sytuacja całkowicie się zmieniła w momencie przystąpienia do rozpatrzenia punktu 7. porządku dziennego: Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2017 (druki nr 881, 1094 i 1094-A) – trzecie czytanie, a więc w momencie rozpatrywania sprawy najwyższej wagi dla dobra Narodu, dla dobra wspólnego. W tym właśnie punkcie porządku dziennego niektórzy posłowie opozycji „przypomnieli sobie”, całkowicie abstrahując od *meritum* rozpatrywanej aktualnie sprawy, o kwestii obecności wolnych mediów w Sejmie²⁴. Wielu posłów opozycji zaczęło zachowywać się tak, jakby przestały obowiązywać wszelkie zasady i normy dotyczące ich obowiązków²⁵.

Z utrwalonego na kartach *Stenogramu* (s. 55-64) oraz materiałach wideo przebiegu zdarzeń, wynika narastający rozdźwięk pomiędzy opanowaną i merytorycznie adekwatną postawą Marszałka Sejmu - który cierpliwie uprzejmie informował poszczególnych posłów o łamaniu przez nich Regulaminu Sejmu, apelował o zachowanie zgodne z Regulaminem, stosował przewidziane w Regulaminie środki dyscyplinujące, zgodnie z art. 175 Regulaminu Sejmu – a narastającą atmosferą lekceważenia *meritum* rozpatrywanego punktu 7. porządku dziennego, lekceważenia poleceń Marszałka Sejmu, kpiny, zaburzania spokoju pokrzykiwaniami, śmiechem, śpiewem, aż do agresji słownej, przejawiającej się m. in. w skandowaniu: „Przywróć posła! Przywróć posła! Przywróć posła!”²⁶. Agresji słownej towarzyszyła także przemoc fizyczna w postaci blokowania mównicy i fotela Marszałka Sejmu²⁷. Odnosi się wrażenie, że biorący udział w zaburzaniu porządku obrad pozostawili na boku wszelkie ideały i wartości, którym poseł powinien być wierny, a zamiast tego kierowali się przeświadczeniem: *Nec Hercules contra plures*

²⁴ Zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, Warszawa 2016, s. 55.

²⁵ Zob. tamże, s. 55-64.

²⁶ Tamże, s. 62-64.

²⁷ Kwestię odpowiedzialności karnej pozostawiam do rozważenia kompetentnym organom, w moim przekonaniu istnieją do niej podstawy, ale nie odnoszę się do tej sprawy w szerszym zakresie, ponieważ jej analiza nie jest przedmiotem niniejszej opinii.

(i Herkules nie sprostą wielu; siła złego na jednego)²⁸. Powstaje wobec tego kwestia, czy taka postawa ma coś wspólnego z dobrze pojętą demokracją, w której czynnikiem decydującym powinny być „prawa właściwie ujęte”²⁹.

W związku z powyższym rodzi się pytanie, co w tej sytuacji mógł zrobić Marszałek Sejmu jako organ kierowniczy. Mógł skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 10 ust. 1 pkt 13 Regulaminu Sejmu i użyć Straży Marszałkowskiej w celu przywrócenia spokoju i porządku. Zastosował jednak mniej dolegliwe środki, poczynając od zarządzenia przerwy, aby z czasem rozładowało się napięcie. Jednak to nie przyniosło żadnych efektów. Wobec takiego stanu rzeczy podjął decyzję o przeniesieniu obrad do największej dostępnej na obszarze Sejmu sali, a mianowicie Sali im. Kazimierza Pużaka (tzw. Sali Kolumnowej). O tej decyzji zostali poinformowani wszyscy posłowie za pomocą korespondencji sms-owej oraz wyświetlonego na ekranach w sali posiedzeń Sejmu komunikatu.

Decyzję Marszałka Sejmu o przeniesieniu posiedzenia do Sali Kolumnowej oceniam jako zgodną z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu oraz adekwatną (proporcjonalną) do zaistniałej sytuacji, w której została podjęta. Przede wszystkim należy uwzględnić, dokonując takiej oceny, dyrektywy wykładni *sensu largo* postanowień art. 10 ust. 1 regulaminu Sejmu, a mianowicie wnioskowanie z celu na środki. Wnioskowanie z celu na środki jest utrwaloną w polskiej kulturze prawnej dyrektywą wykładni prawa, składającą się na *ius interpretandi*. Wnioskowanie z celu na środki przebiega według następującego wzorca: „Jeśli dozwolona lub nakazana jest realizacja określonego stanu rzeczy, to tym samym jest dozwolone lub nakazane podjęcie środków, które są niezbędne do realizacji tego stanu rzeczy”³⁰. Wnioskowanie z celu na środki może być realizowane w formie wnioskowania zgodnego z regułą instrumentalnego nakazu, która odwołuje się do wiedzy o związkach przyczynowych od których uzależnione jest spełnienie danej normy. Zgodnie z regułą instrumentalnego nakazu, „jeżeli obowiązuje określona norma, to tym samym nakazane jest czynienie tego wszystkiego, co jest przyczynowo

²⁸ Por. J. Pienkos, *Słownik łacińsko-polski. Łacina w nauce i kulturze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996, s. 276.

²⁹ Zob. Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 89-93.

³⁰ Tak S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1985, s. 83, podają za: L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, wyd. 2, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 252.

konieczne do realizacji tej normy”³¹. Jeśli zatem obowiązuje norma określająca obowiązki Marszałka Sejmu w art. 10 ust. 1 Regulaminu Sejmu, który m. in.: pkt 1: „stoi na straży praw i godności Sejmu”, pkt 3: „zwołuje posiedzenia Sejmu”, pkt 4: „przewodniczy obradom Sejmu”, pkt 5: „czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów”, pkt 13: „sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej”, a brak unormowań, które *expressis verbis* wskazują, za pomocą jakich środków obowiązki te mają być wypełnione, należy posłużyć się wnioskowaniem z celu na środki.

W analizowanym przypadku jednym z podstawowych obowiązków Marszałka Sejmu było przewodniczenie obradom, w tym umożliwienie kontynuowania obrad. Zastosowany środek – przeniesienie obrad do innej sali jest adekwatny do sytuacji, w której zapadła decyzja o jego zastosowaniu. Mieści się on ponadto w regule *a fortiori*, a w szczególności w jej postaci *argumentum a maiori ad minus* (wnioskowanie z większego na mniejsze), którego podstawą jest przepis uprawniający (w tym przypadku uprawnienie Marszałka Sejmu do użycia Straży Marszałkowskiej). Wnioskowanie przebiega według następującego wzoru: „Komu wolno jest więcej, temu tym bardziej wolno jest mniej”³². W interesującym nas przypadku, jeśli Marszałkowi Sejmu wolno było użyć Straży Marszałkowskiej w celu umożliwienia kontynuacji obrad, to tym bardziej wolno mu było w tym celu przenieść obrady do Sali Kolumnowej.

Niezależnie od powyższej wykładni należy stwierdzić, że sam fakt przeniesienia obrad do Sali Kolumnowej ze względu na zaistniałą przeszkodę w prowadzeniu obrad na Sali Posiedzeń, w przeszłości nie był kwestionowany i można zatem uznać, że podczas 73. posiedzenia Sejmu w dniu 12 sierpnia 2010 r., kiedy Marszałek Sejmu Grzegorz Schetyna podjął decyzję o odbyciu posiedzenia

³¹ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, s. 253. W orzecnictwie Sądu Najwyższego można znaleźć przykład posługiwania się wnioskowaniem z celu na środki, np. w następującej wypowiedzi: „Sąd Najwyższy uznaje, że przewidziana w zd. pierwszym art. 463 § 1 k.p.k. możliwość uwzględnienia zażalenia przez sąd, na którego postanowienie zostało złożone zażalenie, implikuje obowiązek prezesa sądu do skierowania sprawy na posiedzenie tego samego składu, który wydał zaskarżone postanowienie, a to w celu umożliwienia mu ewentualnego uwzględnienia zażalenia. Pogląd taki wynika z wnioskowania z celu o środkach [...]” (uchwała SN z dnia 24 sierpnia 2001 r., I KZP 12/01, OSNKW 2001/9-10/73, Biul. SN 2001/8, Prok. i Pr. 2001/10, OSP 2002/3), cyt. za: L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, s. 253-254.

³² L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, s. 248.

w Sali Kolumnowej, miał miejsce precedens, o czym przekonująco pisze prof. Bogusław Banaszak w swojej opinii³³.

Ze względu na przeszkody techniczne, w Sali Kolumnowej Marszałek Sejmu zarządził głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez posłów sekretarzy, co uczynił na podstawie art. 188 ust. 3 Regulaminu Sejmu w brzmieniu: „W razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy”. Zatem ta decyzja Marszałka Sejmu była w pełni zgodna z prawem.

Z informacji zawartych w *Sprawozdaniu Stenograficznym z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, wynika, że w przypadku każdego głosowania przeprowadzonego w Sali Kolumnowej było kworum, zatem podjęte decyzje są zgodne z prawem. Łaciński termin *quorum* dosłownie znaczy „których obecność jest wystarczająca, kworum, dostateczna liczba (członków jakiegoś zgromadzenia niezbędna do prowadzenia obrad, prawomocności wyborów lub uchwał)”³⁴. Przypomnijmy, że zgodnie z art. 96 ust 1 Konstytucji RP: „Sejm składa się z 460 posłów”. Natomiast zgodnie z art. 120 Konstytucji RP: „Sejm uchwala ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej”. Podczas głosowań w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej wymagane kworum wynosiło 230 posłów, aby decyzje były ważne i wywierały skutki prawne. Pojęcie zwykłej większości oznacza, że „ustawa lub uchwała zostaje uchwalona, gdy za jej przyjęciem głosowało więcej posłów biorących udział w głosowaniu niż przeciw. Głosów wstrzymujących się nie powinno się brać pod uwagę, gdyż nie opowiadają się one za żadnym z rozwiązań poddanych pod głosowanie”³⁵.

Wyniki poszczególnych głosowań według *Sprawozdania Stenograficznego z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, były następujące: 1) w głosowaniu nad wnioskiem formalnym zgłoszonym przez pana posła Jacka Sasina o zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania (wniosek

³³ Zob. B. Banaszak, *Opinia uzupełniająca do opinii na temat zgodności z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, opinia z dnia 27 grudnia 2016 r., BAS-2757/16.

³⁴ J. Pienkos, *Słownik łacińsko-polski. Łacina w nauce i kulturze*, s. 352.

³⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 608.

formalny zgłoszony na podstawie art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu) „wzięło udział 237 posłów. Za głosowało 235 posłów, przeciw – 2, nikt się nie wstrzymał”³⁶, zatem Sejm wniosek przyjął; 2) w głosowaniu nad wnioskami mniejszości oraz poprawkami „wzięło udział 236 posłów. Za nikt nie głosował, przeciw głosowało 236, nikt się nie wstrzymał od głosu”³⁷, zatem Sejm propozycje odrzucił; 3) w głosowaniu nad poprawkami 35., 65., 68., 70., 94., 95., 104., 105. i 110 „udział wzięło 237 posłów. Za głosowało 235, przeciw – 2, nikt się nie wstrzymał”³⁸, zatem Sejm poprawki przyjął; 4) w głosowaniu nad przyjęciem w całości projektu ustawy w brzmieniu z druku nr 1094, wraz z przyjętymi poprawkami „udział wzięło 236 posłów. Za głosowało 234 posłów, przeciw – 2, nikt się nie wstrzymał”³⁹, w związku z tym Marszałek Sejmu poinformował, że Sejm uchwalił ustawę budżetową na rok 2017; 5) w głosowaniu nad wnioskami o odrzucenie projektu ustawy (tj. rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin) w całości „udział wzięło 236 posłów. Za nikt nie głosował, przeciwko głosowało 235 posłów, 1 poseł wstrzymał się od głosu”⁴⁰, zatem Sejm wnioski odrzucił; 6) w głosowaniu nad poprawkami (do powyższego projektu ustawy) od 1. do 3. oraz wnioskami mniejszości od 1. do 15. „udział wzięło 236 posłów. Za nikt nie głosował, przeciw głosowało 234 posłów, wstrzymało się 2 posłów”⁴¹, zatem Sejm propozycje i poprawki odrzucił; 7) w głosowaniu nad całością projektu ustawy w brzmieniu z druku nr 1159 „udział wzięło 236 posłów. Za głosowało 235 posłów, przeciw nikt nie głosował, 1 poseł wstrzymał się od głosu”⁴², zatem Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej

³⁶ *Sprawozdanie Stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, s. 65.

³⁷ Tamże.

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Tamże, s. 66.

⁴¹ Tamże.

⁴² Tamże.

Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; 8) w głosowaniu nad odrzuceniem poprawek Senatu od 1. do 14. do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców „udział wzięło 236 posłów. Większość bezwzględna wynosi 118. Za nikt nie głosował, przeciwko głosowało 234 posłów, wstrzymało się 2 posłów”⁴³, zatem Sejm poprawki przyjął; 9) w głosowaniu nad odrzuceniem poprawek Senatu od 1. do 3. do projektu ustawy o zmianie ustawy o nasiennictwie oraz ustawy o ochronie roślin „udział wzięło 236 posłów. Większość bezwzględna wynosi 118. Za nikt nie głosował, przeciw głosowało 233 posłów, 3 posłów wstrzymało się”⁴⁴, zatem Sejm poprawki przyjął; 10) w głosowaniu nad wnioskami o odrzucenie w całości projektu ustawy o zmianie ustawy o instytutach badawczych „udział wzięło 236 posłów. Za nikt nie głosował, przeciw głosowało 234 posłów, wstrzymało się 2 posłów”⁴⁵, zatem Sejm wnioski odrzucił; 11) w głosowaniu nad wnioskami mniejszości od 1. do 4 oraz poprawkami „udział wzięło 236 posłów. Za nikt nie głosował, przeciw głosowało 232 posłów, wstrzymało się 4 posłów”⁴⁶, zatem Sejm propozycję odrzucił; 12) w głosowaniu nad całością projektu ustawy w brzmieniu z druku nr 1155 „udział wzięło 236 posłów. Za głosowało 232 posłów, przeciw nikt nie głosował, wstrzymało się 4 posłów”⁴⁷, zatem Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o instytutach badawczych oraz ustawy Prawo geologiczne i górnicze; 13) w głosowaniu nad poprawkami 1. i 2. do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego „udział wzięło 236 posłów. Za nikt nie głosował, przeciw głosowało 234 posłów, wstrzymało się 2 posłów”⁴⁸, zatem Sejm poprawki odrzucił; 14) w głosowaniu nad całością projektu ustawy w brzmieniu z druku nr 1084 „udział wzięło 236 posłów. Za głosowało 234 posłów, nikt nie głosował przeciw, 2 posłów wstrzymało się od głosu”⁴⁹, zatem Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego; 15) w głosowaniu nad wnioskiem o odrzucenie w całości projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw „udział wzięło 236 posłów. Za nikt nie głosował, wszyscy głosowali przeciw – 236 posłów”⁵⁰, zatem Sejm wniosek odrzucił; 16) w głosowaniu nad 1. wnioskiem mniejszości „udział wzięło 236

⁴³ Tamże, s. 67.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Tamże, s. 68.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Tamże, s. 69.

posłów. Za nikt nie głosował, przeciw głosowało 234 posłów, wstrzymało się 2 posłów”⁵¹, zatem Sejm wniosek mniejszości odrzucił; 17) w głosowaniu nad 2. wnioskiem mniejszości „udział wzięło 236 posłów. Za głosował 1 poseł, przeciw głosowało 233 posłów, wstrzymało się 3 posłów”⁵², zatem Sejm wniosek mniejszości odrzucił; 18) w głosowaniu nad całością projektu ustawy w brzmieniu z druku 1148 „udział wzięło 236 posłów. Wszyscy głosowali za. Sejm uchwalił jednogłośnie ustawę o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach”⁵³; 19) w głosowaniu nad uzupełnieniem porządku dziennego o punkt w brzmieniu: Sprawozdanie Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa o uchwale Senatu w sprawie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, druki nr 1175 i 1177 „udział wzięło 236 posłów. Za głosowało 234 posłów, przeciw – 2, nikt się nie wstrzymał od głosu”⁵⁴, zatem Sejm propozycję przyjął; 20) w głosowaniu nad uzupełnieniem porządku dziennego o punkt w brzmieniu: Sprawozdanie Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa o uchwale Senatu w sprawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, druki nr 1176 i 1178 „udział wzięło 237 posłów. Za głosowało 234 posłów, przeciwko – 2, 1 poseł wstrzymał się”⁵⁵, zatem Sejm propozycję przyjął; 21) w głosowaniu nad wnioskami o odrzucenie poprawek 1., 2., 3., 4., 6. i 7. Senatu do ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym „udział wzięło 236 posłów. Większość bezwzględna wynosi 118. Za nikt nie głosował, przeciwko głosowało 234 posłów, 2 posłów wstrzymało się”⁵⁶, zatem Sejm poprawki przyjął; 22) w głosowaniu nad wnioskiem o odrzucenie poprawki 5., Senatu do ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym „udział wzięło 237 posłów. Większość bezwzględna wynosi 119. Za głosowało 235 posłów, przeciw nikt nie głosował, wstrzymało się 2 posłów”⁵⁷, zatem Sejm poprawkę odrzucił; 23) w głosowaniu nad wnioskiem o odrzucenie poprawek od 1. do 16. Senatu do ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym „udział wzięło 236 posłów.

⁵¹ Tamże.

⁵² Tamże.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Tamże, s. 70.

⁵⁷ Tamże.

Większość bezwzględna wynosi 118. Za nikt nie głosował, przeciwko głosowało 234, wstrzymało się 2 posłów⁵⁸, zatem Sejm poprawki przyjął.

Na podstawie powyższej analizy wyników głosowań stwierdzam, że w przypadku wszystkich było wymagane kworum, więc wszystkie te głosowania są zgodne z prawem.

Po odbyciu wszystkich głosowań Marszałek Sejmu stwierdził, że wyczerpany został porządek dzienny 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Następnie po podaniu kilku informacji organizacyjnych zamknął posiedzenie uderzając trzykrotnie laską marszałkowską.

4. Podsumowanie

W podsumowaniu uzasadnienia tezy niniejszej opinii chciałabym podkreślić, że Marszałek Sejmu jako organ kierowniczy zobowiązany był do realizowania powierzonych mu zadań podczas 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r., podobnie jak podczas innych posiedzeń Sejmu. Jednak w dniu 16 grudnia 2016 r. doszło w Sejmie do niespotykanego dotąd w naszej najnowszej historii zaburzania przez część opozycji porządku obrad i uniemożliwiania pracy Sejmu. W takich okolicznościach realizowanie obowiązków przez Marszałka Sejmu było znacznie utrudnione. Jednak poprzez podejmowanie zgodnych z prawem i adekwatnych do okoliczności decyzji udało się osiągnąć powierzone zadania-cele. Wszystkie przewidziane w porządku dziennym punkty zostały rozpatrzone.

Konkludując stwierdzam, że kontynuacja w dniu 16 grudnia 2016 r. 33. posiedzenia Sejmu w Sali im. Kazimierza Pużaka (tzw. Sali Kolumnowej) była zgodna z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu.

Na zakończenie nasuwa się refleksja bardziej ogólnej natury. W moim przekonaniu istotą działalności politycznej we właściwym sensie jej rozumienia jest wspieranie wspólnoty społecznej, w szczególności poprzez kreowanie korzystnych warunków rozwoju i samourzeczywistnienia wspólnoty jako całości oraz jej

⁵⁸ Tamże.

poszczególnych członków. Samo dążenie do zdobycia i utrzymania władzy nie może być uznane za istotę działania politycznego. Konstelacja „przyjaciół-wróg” uznana została wprowadzić przez jedną z radykalnych teorii polityki za nieredukowalny element tego, co polityczne⁵⁹, ale jeśli moment napięcia i sprzeczności „uznamy za esencjalny element polityki, będzie to wówczas zaprzeczenie sensu polityki, ponieważ takie wyznaczenie celu wewnątrz społeczeństwa musi prowadzić do wojny domowej pomiędzy grupami politycznymi, a na zewnątrz, jako ostateczna konsekwencja, do wojny pomiędzy państwami. Dlatego też celem trafnej polityki może być tylko łagodzenie powstających sprzeczności, aby w konsekwencji doprowadzić do zachowania pokoju. Nie rozdział więc i przeciwstawienie, nie niszczenie politycznego przeciwnika, lecz ugoda w granicach możliwego i wspólnego znalezienia rozwiązania, powinny być wyznacznikiem trafnej polityki. Polityka bowiem nie może degenerować się do polityki partyjnej w tym sensie, że grupy polityczne swoje partyjne interesy będą stawiać ponad wspólny interes zachowania i utrzymania jedności życia społeczeństwa. [...] Polityka więc, chcąc posiadać legitymację społecznie słusznego działania, musi być związana dobrem wspólnym jako znamieniem określającym ją normatywnie”⁶⁰.

⁵⁹ Zob. C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, Berlin 1933.

⁶⁰ A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, wyd. 3, Lublin 2005, s. 127-128.

Warszawa, dnia 27 grudnia 2016 r.

BAS-WASGiPU-2757/16

Opinia w przedmiocie zasadności kontynuowania plenarnego posiedzenia Sejmu w sali im. Kazimierza Pużaka (tzw. sali kolumnowej) w dniu 16 grudnia 2016 r.

Okoliczności faktyczne i prawne związane z przebiegiem 33 plenarnego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 roku wymagają rozpatrzenia ich w co najmniej kilku różnych (odmiennych) płaszczyznach (ujęciach), które jednak są względem siebie wyraźnie komplementarne i dopiero wzięte razem składają się na pewnego rodzaju całość, przez którą należy oceniać wszelkie zachowania oraz podjęte w ich następstwie decyzje, jakie były udziałem izby i jej organów w dniu 16 grudnia bieżącego roku.

Kluczowymi płaszczyznami właściwej (rzetelnej) oceny zaistniałych wówczas zdarzeń, wraz ze wszystkim ich konsekwencjami, są – jak się zdaje – płaszczyzna ustrojowego (konstytucyjnego oraz regulaminowego) umocowania pozycji Marszałka Sejmu; płaszczyzna ustrojowego umocowania opozycji parlamentarnej (sejmowej), a co za tym idzie dopuszczalnych (tzn. legalnych ale też i politycznie akceptowanych) form jej aktywności w parlamencie, związanych głównie z tzw. obstrukcją parlamentarną; następnie płaszczyzna prawnej (regulaminowej) regulacji wszelkich procedur parlamentarnych, w tym zwłaszcza obejmujących porządek posiedzenia oraz przebieg głosowania, które w każdym przypadku powinny być respektowane, będąc jednocześnie punktem wyjścia wszystkich działań Sejmu jako konstytucyjnego organu władzy ustawodawczej, na który – analogicznie jak na inne organy państwa –

nałożony jest obowiązek działania legalnego (zgodnego z prawem)¹. Wreszcie – *last but not least* – należy uwzględnić płaszczyznę politycznych zwyczajów i obyczajów sejmowych, które szczególnie w przypadku prawa parlamentarnego mają olbrzymie znaczenie i w istotny sposób uzupełniają twardą sferę regulacji procedur parlamentarnych, dla której najwłaściwszym miejscem jest regulamin parlamentarny. Wspomniana sfera *soft*, którą tworzą najrozmaitsze zwyczaje i obyczaje parlamentarne ma wyjątkowe znaczenie właśnie w przypadku działań parlamentu (nie tylko zresztą polskiego), które z samej swojej istoty są działaniami politycznymi, dla których miarą oceny są nie tylko i nie przede wszystkim twarde uregulowania o charakterze *de lege lata* ale również miękkie tło kultury prawno-politycznej, która zachowania jednego rodzaju może aprobować i autoryzować, zaś inne zachowania może narażać na potępienie i społeczno-polityczny ostracyzm. W efekcie, już na samym początku należy stwierdzić, że jakiegokolwiek działania i zachowania mające miejsce w parlamencie są zawsze kompilacją wielu czynników, zarówno o charakterze *stricto* prawnym, jak i pozaprawnym. Parlament jako konstytucyjny organ państwa zbudowany na zasadach pluralizmu, a obok tego jako najważniejsza arena rywalizacji politycznej² jest wszak miejscem, w którym splatają się prawo, polityka i praktyka (często labilna i kontrowersyjna), razem kształtując reguły tzw. gry parlamentarnej³.

1.

Podstawową, jak się wydaje, płaszczyzną oceny sytuacji prawnej i faktycznej mającej miejsce w czasie 33 posiedzenia plenarnego Sejmu jest płaszczyzna odnoszona do pozycji ustrojowej Marszałka Sejmu. Jak wiadomo, Marszałek Sejmu zajmuje miejsce szczególne. Wynika ono z tego, że kumuluje on jednocześnie aż trzy różne role ustrojowe, tj. rolę posła (parlamentarzysty), rolę kierowniczego organu wewnętrznego izby (Sejmu) i wreszcie rolę samodzielnego, konstytucyjnego organu państwa⁴ (co wiąże się z jego usytuowaniem wychodzącym poza obręb Sejmu)⁵. Z

¹ Por. art. 7 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

² Por. A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004, s. 22 i nast.

³ Por. K. Kasianiuk, *Gra polityczna w parlamencie. Anatomia zjawiska*, Warszawa 2014, s. 21 i nast.

⁴ Zaznaczyć jednak wypada, że Trybunał Konstytucyjny nie uznał Marszałka Sejmu jako samodzielnego organu państwa i traktuje go „tylko” jako organ izby – por. wyrok z 1.12.1998 r, sygn. K 21/98, OTK-A 1998, nr 7, poz. 116. Nadmienić jednak wypada, że przedstawiciele doktryny raczej

tego powodu pozycja Marszałka Sejmu jest niewątpliwie szczególna. Z tego też powodu uprawnienia Marszałka Sejmu mają charakter zarówno uprawnień *ad extra* (na zewnątrz izby), jak i *ad intra* (do wewnątrz izby). W tym przypadku interesować nas będą wyłącznie uprawnienia nakierowane na izbę parlamentarną, której Marszałek Sejmu jest jednocześnie członkiem (jako poseł) i jednoosobowym organem kierowniczym (jako Marszałek).

Wyjątkowość ustrojowego usytuowania Marszałka Sejmu wynika już choćby stąd, że jego ogólny status jest regulowany na poziomie przepisów konstytucyjnych. W połączeniu z dekonstytucjonalizacją Prezydium Sejmu (jaka miała miejsce w roku 1997) i równoczesną konstytucyjną absencją innych organów wspomagających (jak np. Konwentu Seniorów) rysuje to zdecydowanie mocniej – aniżeli w poprzednim stanie konstytucyjnym – pozycję Marszałka Sejmu, która to pozycja – *nota bene* – była przedmiotem niejednakowych ocen zaraz po uchwaleniu Konstytucji, sugerujących m.in. nadmiernie wyostrzoną i zbyt samodzielną pozycję Marszałka⁶. Niemniej trzeba przypomnieć, że choć na początku obowiązywania Konstytucji z 1997 roku wyostrenie pozycji Marszałka Sejmu rzeczywiście krytykowano, to jednak z czasem stan ten został w pełni zaakceptowany, co znalazło potwierdzenie również w kolejnych zmianach regulaminowych, które konsekwentnie budowały silną pozycję Marszałka Sejmu⁷, ustanawiając model jednoosobowego kierownictwa wewnętrznego i odchodząc od wcześniejszego modelu kierownictwa kolegialnego (realizowanego głównie za pomocą Prezydium Sejmu⁸). Zaznaczyć też trzeba, że model takiego silnego, jednoosobowego kierownictwa pracami izby zawsze był bardziej krytycznie oceniany przez opozycję parlamentarną dla której – niezależnie od jej politycznych barw – silny Marszałek, w połączeniu z praktyką jego wybierania z ugrupowania

krytycznie podeszli do poglądu TK. Por. np. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 31.

⁵ Niekiedy jednak, role ustrojowe Marszałka Sejmu, moim zdaniem niesłusznie, są prowadzone rądem do dwóch, tj. roli posła i roli konstytucyjnego organu państwa. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 37.

⁶ Por. Z. Jarosz, *W sprawie ustawowych kompetencji Prezydium Sejmu i możliwości ich wykonywania w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4, s. 72 i nast.

⁷ Por. M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu dokonane 4 i 28 października 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 9 i nast.

⁸ Który to model porzucono celowo m.in. z tej racji, że charakteryzował państwa socjalistyczne, w których holdowano zasadzie organów kolegialnych w miejsce monokratycznych (co w Sejmie ilustrowała najlepiej pozycja Prezydium Sejmu, zaś w całym państwie Rada Państwa będąca – jak przyjęło się mówić – kolegialną głową państwa zastępującą jednoosobowego Prezydenta).

rządzącego i jednocześnie brakiem wymogu bezstronności partyjnej⁹, był pewnego rodzaju zagrożeniem i przejawem asymetrii w relacjach większość sejmowa – mniejszość (opozycja)¹⁰. Niemniej w ciągu bez mała dwudziestu lat obowiązywania ten model politycznego kierownictwa Sejmem (tj. silny Marszałek reprezentujący większość rządową, nie ukrywający w dodatku swoich partyjnych sympatii i antypatii) został zaakceptowany i uznany, mimo, że w skali porównawczej można oczywiście praktykować modele odmienne (np. model kierownictwa kolegialnego¹¹ czy też model kierownictwa możliwie bezstronnego i neutralnego¹²). Zaznaczyć też warto, że model ten – generalnie – dominuje, zwłaszcza w systemach parlamentarnych, gdzie od przewodniczącego izby parlamentarnej oczekuje się przede wszystkim wspierania partii (koalicji) rządzącej, której swoistym eksponentem parlamentarnym jest przewodniczący izby¹³. Dodatkowo w Polsce, kiedy dwadzieścia lat temu budowano silną pozycję ustrojową Marszałka, wskazywano, że rozwiązanie takie jest optymalne i ze wszech miar uzasadnione¹⁴. Uzasadniało je po pierwsze wyraźne odcięcie się od komunistycznej przeszłości, w której Marszałek Sejmu został istotnie zdewaluowany i uczyniony zaledwie substratem składowym właściwego organu kierowniczego, tj. Prezydium Sejmu¹⁵. Po drugie uzasadnieniem dla silnej pozycji Marszałka Sejmu był ogólny system parlamentarny, w którym – choć są oczywiście rozwiązania odmienne – przeważa zdecydowanie przewodniczący izby o silnych kompetencjach, politycznie aktywny i nieukrywający swoich partyjnych afiliacji. Po trzecie, za zdecydowanie ambitniejszym usytuowaniem Marszałka Sejmu przemawiała konieczność uczynienia go swoistym „mężem zaufania” partii, względnie koalicji rządzącej, co wiązało się z koniecznością zabezpieczenia efektywności prac parlamentarnych w warunkach wielopartyjnego układu politycznego w Sejmie. Po czwarte wreszcie, silna pozycja przewodniczącego izby – jak sądzono – będzie korespondować z silną pozycją Sejmu, co stanowić będzie nawiązanie do polskich tradycji ustrojowych, przede

⁹ W przeciwieństwie np. do Wielkiej Brytanii, gdzie od spikera Izby Gmin (również reprezentującego partię rządzącą) wymaga się jednak politycznej bezstronności, co znajduje wyraz m.in. w praktyce niegłosowania przez spikera, a przez to niepokazywania swoich politycznych poglądów i preferencji.

¹⁰ Por. W. Jednaka, *Opozycja parlamentarna w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, red. K. Łabędź, M. Mikołajczyk, Kraków 2001, s. 473 i nast.

¹¹ Jaki przyjęto w Republice Czeskiej.

¹² Jaki praktykowany jest w brytyjskiej Izbie Gmin.

¹³ G. Bergougnous, *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies. A World Comparative Study*, Geneva 1997, s. 104 i nast.

¹⁴ Por. R. Chruściak, *Problematyka organów Sejmu i Senatu w pracach nad Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 108 i nast.

¹⁵ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 112.

wszystkim z okresu obowiązywania konstytucji marcowej (która stanowiła pewnego rodzaju wzorzec tworzenia demokratycznych rozwiązań ustrojowych).

Obecnie zasadnicze zręby silnej pozycji ustrojowej Marszałka Sejmu określa sama Konstytucja RP. Postanawia ona wyraźnie, że Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka (art. 110 ust. 1), a także, że Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz (art. 110 ust. 2). Zwrócić należy uwagę nie tylko na zakres podstawowych (co znaczy, że wcale nie jedynych) zadań Marszałka Sejmu określonych w dyspozycji przepisu art. 110 Konstytucji RP ale również na to, że Konstytucja świadomie pomija wszystkie inne organy o charakterze kierowniczym czy też tylko wspomagającym Marszałka Sejmu. W opinii doktryny świadczy to jednoznacznie o chęci wzmocnienia Marszałka, a przede wszystkim niemożności ustanowienia organów konkurencyjnych, które mogłyby wykonywać czy też współwykonywać (współ z Marszałkiem) jego zadania. Z drugiej strony nie oznacza to zakazu ustanowienia innych organów wewnętrznych (co zresztą regulamin Sejmu czyni), niemniej brak konstytucyjnie przewidzianych innych organów kierowniczych ustanawia monopol Marszałka Sejmu w zakresie kierownictwa izbą oraz zastrzega wyłącznie dla niego realizację zadań przewidzianych *expressis verbis* w Konstytucji RP¹⁶. Wskazuje się przy tym, że regulacja konstytucyjna dotycząca Marszałka Sejmu jest – oczywiście jak na warunki konstytucji – stosunkowo obszerna i szczegółowa. Konstytucja wskazuje bowiem nie tylko fakt, iż Marszałek musi być wybrany spośród posłów (co zapewnia mu status organu rzeczywiście wewnętrznego, a zarazem potwierdza autonomię izby, dla której ustanowiono oddzielną, mocną konstytucyjną podstawę¹⁷) ale również określa podstawowe zadania (funkcje) Marszałka, które pozwalają mu na rzeczywiste kierowanie izbą¹⁸. Raz jeszcze zaznaczyć trzeba, że w zakresie funkcji (zadań) Marszałka Sejmu, określonych w przepisie art. 110 ust. 2 Konstytucji RP, ustanowiono wyłączną zasadę ich egzekwowania przez Marszałka (co eliminuje możliwość powierzenia ich przez przepisy regulaminowe innym podmiotom) oraz, że stanowią one konstytucyjne minimum tych funkcji, które z oczywistych względów może być poszerzone i uszczegółowione w akcie do tego najbardziej właściwym, czyli w regulaminie Sejmu.

¹⁶ Por. *ibidem*, s. 112.

¹⁷ Art. 112 Konstytucji RP.

¹⁸ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 556.

Z konstytucji RP jasno wynika, że Marszałkowi Sejmu RP powierzono i zarazem uznano za obligatoryjne trzy funkcje (zadania), tj. 1) przewodniczenie obradom izby; 2) strzeżenie praw izby oraz 3) reprezentowanie izby na zewnątrz. Kluczowymi, z punktu widzenia zapewnienia prawidłowości pracy Sejmu albo – posługując się nomenklaturą konstytucyjną – z punktu widzenia zapewnienia rzetelności i sprawności jego działania (*vide* – postanowienia preambuły adresowane do wszystkich instytucji publicznych, a zatem również i Sejmu) są przewodniczenie obradom oraz strzeżenie praw Sejmu. Jeśli idzie o „przewodniczenie obradom” to ma ono dwa rozumienia. Wąskie i szerokie. Przewodniczenie obradom w wąskim znaczeniu to nic innego jak „wykonywanie całego szeregu uprawnień, wynikających z faktu, że Marszałek ma kierować zebraniem posłów *in pleno*, czyli posiedzeniami”¹⁹. W tym znaczeniu, jak się wskazuje, „przewodniczenie obradom” określa więc szczegółową kompetencję Marszałka Sejmu jaką jest prowadzenie posiedzeń plenarnych²⁰ (przy czym można się zastanawiać czy w pojęciu tym mieszczą się również inne niejako pochodne, a więc wynikające z tego kompetencje, czy też ma ono wymiar jak gdyby samoistny i sprowadza się wyłącznie do prowadzenia posiedzeń plenarnych). Z kolei w szerokim znaczeniu przewodniczenie obradom Sejmu „to całokształt zadań powierzonych Marszałkowi, służących właściwemu trybowi prac parlamentarnych”²¹ albo po prostu „całokształt zadań powierzonych Marszałkowi”²². W tym przypadku przewodniczenie obradom jest pojęciem znacznie szerszym aniżeli samo „kierowanie pracami” czy – tym bardziej – prowadzenie plenarnego posiedzenia posłów. Element kierownictwa zawiera się bowiem w przewodniczeniu ale zarazem nie obejmuje wszystkich innych możliwych działań i zachowań podmiotu wyekwipowanego w atrybuty przewodnictwa. Szerokie rozumienie „przewodniczenia obradom” nie jest więc pojedynczą kompetencją Marszałka Sejmu ale zbiorem różnych kompetencji, które ten wykonuje jako organ kierownictwa wewnętrznego izby parlamentarnej, przy czym niektóre z nich znajdują swoją konkretyzację w kompetencjach przyznanych Marszałkowi już na gruncie Konstytucji RP. Dość wspomnieć choćby art. 119 ust. 3 ustawy zasadniczej, który daje Marszałkowi Sejmu prawo odmowy poddania pod głosowanie poprawki, jeżeli

¹⁹ E. Gierach, Art. 110, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, t. II, s. 379.

²⁰ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 84.

²¹ E. Gierach, Art. 110..., s. 379.

²² M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 84.

nie była ona wcześniej przedstawiona komisji sejmowej. Oczywiście ta przykładowa kompetencja nie jest jedyną jaka mieści się w szerokim pojęciu „przewodniczenia obradom”. Gros szczegółowych uprawnień wyprowadzonych z tego pojęcia regulują bowiem przepisy regulaminu Sejmu. Należy nadmienić jednocześnie, że z Konstytucji RP nie wynika *explicite*, które rozumienie przewodniczenia obradom jest uprawnione albo bardziej właściwe. Stąd przyjmuje się, zgodnie zresztą z regułami wykładni konstytucji, że można z niej wyprowadzić i w takim samym stopniu wyjaśnić zarówno wąskie, jak i szerokie znaczenie tego terminu.

Dla odmiany pojęcie „strzeżenia praw Sejmu” – składające się na kolejne zadanie Marszałka Sejmu wynikające z wyraźnej dyspozycji przepisu art. 110 ust 2 Konstytucji RP – jest rozumiane jako nie tyle określona kompetencja czy zespół kompetencji, co raczej ogólny zakres zadań z którego jednak nie da się wyprowadzić szczegółowych uprawnień. Powierzenie tego zadania Marszałkowi wyraża jednak ogólną intencję konstytucji jaką jest uznanie jego wiodącej i dominującej roli jako organu jednoosobowego kierownictwa pracami izby. Kluczowy dla takiej interpretacji jest zwrot „prawa Sejmu”, przez który należy rozumieć ogół kompetencji izby²³. Osoba, której obowiązkiem konstytucyjnym jest strzeżenie praw Sejmu jest więc zobligowana do tego, aby całokształt kompetencji, konstytucyjnych, ustawowych i regulaminowych, przyznanych Sejmowi był wykonywany z dołożeniem należytej staranności, sumiennie i efektywnie, czyli w sposób – jak to mówi preambuła do Konstytucji RP – rzetelny i sprawny „dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej”. Należy przy tym nadmienić, że Konstytucja RP tę funkcję Marszałka Sejmu określa dynamicznie. Zgodnie bowiem z przepisem art. 110 ust. 2 ustawy zasadniczej Marszałek Sejmu nie style „stoi na straży”, co strzeże, co – *nolens volens* – wymaga aktywnej, zaangażowanej postawy Marszałka Sejmu (destynatariusza określonego zadania) aby prawa Sejmu były w sposób należyty chronione. Obowiązkiem Marszałka jest więc aktywna ochrona praw Sejmu, a nie tylko reaktywne reagowanie na sytuacje, w których prawa Sejmu (rozumiane jako ogół jego kompetencji) zostają naruszone. W szczególności obowiązkiem Marszałka Sejmu jest strzeżenie, a zatem podejmowanie wszelkich dopuszczalnych działań, których celem będzie dbałość o to, aby prawa izby rozumiane jako całokształt wynikających z norm prawnych kompetencji zastrzeżonych dla izby, mogły być należcie (w sposób niezakłócony)

²³ Por. *ibidem*, s. 87.

wykonywane przez Sejm i jego organy²⁴. Zaznacza się przy tym czasami, że konstytucyjny zwrot „strzeże praw Sejmu” oznacza, że Marszałek realizując to zadanie ustrojowe ma zajmować się przede wszystkim sprawami o charakterze zasadniczym. Prawa Sejmu są tu więc rozumiane jako szczególnie eksponowane, kluczowe i w jakimś sensie kwalifikowane kompetencje izby, a nie jej wszystkie uprawnienia jakie wynikają z Konstytucji RP, ustaw i przepisów regulaminowych. W konsekwencji wykonując zadanie strzeżenia praw Sejmu Marszałek winien przede wszystkim troszczyć się o prawidłowe funkcjonowanie organu przedstawicielskiego, w tym w szczególności o prawidłowe wykonywanie funkcji i szczegółowych kompetencji izby, zwłaszcza funkcji związanych ze stanowieniem prawa oraz kontroli nad rządem (dwie funkcje *expressis verbis* wymienione w Konstytucji RP – por. art. 95), prawidłowym funkcjonowaniem organów wewnętrznych oraz należyтым wykonywaniem praw i obowiązków posłów będących substratem osobowym Sejmu²⁵.

Jak widać z przepisów Konstytucji RP wynika wyjątkowo silna pozycja ustrojowa Marszałka Sejmu, którego zadania są na tyle ogólne, co wcale nie znaczy, że nieprecyzyjnie, określone, że dają podstawy do uznania go za jednoosobowy, kierowniczy organ Sejmu, na którym spoczywa też wyjątkowa odpowiedzialność za należyte (prawidłowe) funkcjonowanie Sejmu jako konstytucyjnego organu władzy ustawodawczej. Koresponduje z tym silnie regulaminowy sposób określenia sytuacji prawnej Marszałka Sejmu, w tym zwłaszcza katalog jego kompetencji, rozwiniętych w porównaniu do wzorca konstytucyjnego. Art. 10 regulaminu Sejmu postanawia wobec powyższego, że Marszałek Sejmu – jako organ Sejmu (por. art. 9 regulaminu) – stoi na straży praw i godności Sejmu; reprezentuje Sejm; zwołuje posiedzenia Sejmu; przewodniczy obradom Sejmu; czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów; kieruje pracami Prezydium Sejmu i przewodniczy jego obradom; zwołuje Konwent Seniorów i przewodniczy jego obradom; nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu; nadaje bieg dokumentom przedkładanym w sprawach związanych z członkostwem

²⁴ Por. G. Koksanowicz, *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2014, s. 71.

²⁵ Por. J. Mordwiłko, *O dwóch przypadkach interpretacji konstytucji w świetle praktyki parlamentarnej*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 213.

Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; nadaje bieg petycjom złożonym do Sejmu; prowadzi sprawy z zakresu stosunków z Senatem; prowadzi sprawy z zakresu stosunków Sejmu z parlamentami innych krajów; prowadzi sprawy z zakresu stosunków Sejmu z instytucjami oraz innymi organami Unii Europejskiej; przedstawia okresowe oceny wykonania przez organy administracji państwowej obowiązków wobec Sejmu i jego organów oraz posłów; wnioski w tym zakresie przekazuje Prezesowi Rady Ministrów, prezydiom komisji sejmowych oraz posłom; udziela posłom niezbędnej pomocy w ich pracy, w tym czuwa nad wykonaniem wobec posłów przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne jednostki organizacyjne obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora; sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej; nadaje, w drodze zarządzenia, statut Kancelarii Sejmu; ustala projekt budżetu Kancelarii Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych i Prezydium Sejmu, oraz nadzoruje jego wykonanie; powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych; powołuje i odwołuje zastępców Szefa Kancelarii Sejmu, po zasięgnięciu opinii Szefa Kancelarii Sejmu oraz podejmuje inne czynności wynikające z Regulaminu Sejmu (art. 10 ust. 1 regulaminu). Nadto Marszałek Sejmu wykonuje także inne zadania przewidziane w Konstytucji i w ustawach (art. 10 ust. 2 regulaminu).

Uwzględniając stan *de lege lata*, zarówno na poziomie Konstytucji RP, jak i regulaminu Sejmu, należy więc wyraźnie skonstatować, że przewodniczenie obradom Sejmu (rozumiane zarówno wąsko, jak i szeroko) zostało powierzone bez niedomówień jednoosobowemu organowi kierowniczemu Sejmu jakim jest Marszałek Sejmu. Zadania ogólnie, co wcale nie znaczy że nieprecyzyjnie, wyliczone w Konstytucji RP zostały dodatkowo zdetalizowane na poziomie przepisów regulaminowych²⁶. Za kluczowe, z punktu widzenia rzetelności i sprawności działania izby (ogólna wytyczna dotycząca działania wszystkich instytucji publicznych zawarta w preambule do Konstytucji RP) należy uznać zwoływanie posiedzeń Sejmu; czuwanie nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów; czuwanie nad przestrzeganiem w czasie obrad regulaminu sejmowego oraz powagi i porządku na

²⁶ Stosownie zresztą do wytycznych z art. 112 Konstytucji RP.

sali posiedzeń. Marszałek Sejmu, ewentualnie w jego zastępstwie wicemarszałek, przy pomocy dwóch sekretarzy kieruje obradami Sejmu. Kierując czuwa on przede wszystkim nad przestrzeganiem przepisów regulaminowych oraz powagi i porządku na sali posiedzeń, mając do tego odpowiednie środki, w tym także związane z wydawaniem stosownych poleceń porządkowych, włącznie – w razie konieczności – z użyciem Straży Marszałkowskiej. Te ostatnie uprawnienia składają się na tzw. władzę porządkową²⁷ jaka jest tradycyjnym atrybutem Marszałka Sejmu, i zarazem immanentnym składnikiem jego władzy wewnątrz izby parlamentarnej, dla której konstytucyjnym zakotwiczeniem jest ogólna zasada prowadzenia obrad oraz strzeżenia praw izby²⁸. Wskazuje się przy tym, że jako dysponent władzy porządkowej Marszałek Sejmu korzysta z rozmaitych środków, szczególnie takich, których *telos* wyznacza osiągnięcie stanu pożądanego, tj. respektowanie praw i godności Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 1 regulaminu) oraz czuwanie nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów (art. 10 ust. 1 pkt 4 regulaminu). Zaznaczyć na marginesie jednak należy, że troska o prawidłowy, tzn. niezakłócony tok pracy Sejmu jest nie tylko obowiązkiem Marszałka Sejmu ale również wszystkich posłów. Wyraźnie postanawia o tym regulamin izby, stanowiąc w art. 7 ust. 4 pkt 2, że do podstawowych obowiązków posła należy w szczególności (co oznacza że nie wyłącznie) stosowanie się do wynikających z regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu.

2.

Drugą płaszczyzną, którą bezwzględnie należy wziąć pod uwagę oceniając stan prawny i faktyczny zdarzeń mających miejsce w trakcie 33 posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku jest płaszczyzna ustrojowego umocowania opozycji parlamentarnej (sejmowej). Niemniej już na samym początku należy zaznaczyć, że pojęcie opozycji parlamentarnej obce jest przepisom obowiązującego w Polsce prawa parlamentarnego²⁹. Jest tak pomimo tego, że już w czasie prac nad obowiązującą Konstytucją RP z 1997 roku zgłaszano postulaty *de lege ferenda*

²⁷ Por. M. Granat, *Ocena uprawnień Marszałka Sejmu w zakresie zaprowadzenia porządku na sali obrad plenarnych (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, t. II, s. 414 i nast.

²⁸ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 140.

²⁹ Warto nadmienić, że po raz pierwszy pojawiło się ono na gruncie przepisów prawnych dopiero w ustawie z 22 czerwca 2016 roku o Radzie Mediów Narodowych.

dotyczące konieczności umocowania opozycji parlamentarnej w samej konstytucji³⁰, co zresztą jest obecnie pewnym trendem uniwersalnym³¹. Niestety problem konstytucjonalizacji opozycji parlamentarnej został zignorowany. Co gorsza, zignorowany został również problem regulaminowego zaznaczenia obecności w Sejmie RP opozycji, mimo że okazjonalnie pojawiały się rozmaitego rodzaju inicjatywy, które miały na celu wprowadzenie opozycji (ze wszystkim wynikającymi z tego konsekwencjami) do przepisów regulaminowych. W efekcie, Sejm RP jest izbą parlamentarną, w której – formalistycznie patrząc na problem – nie ma opozycji parlamentarnej. Regulamin sejmowy nie posługuje się tym pojęciem, tak samo jak nie ustanawia on żadnych osobnych i szczególnych uprawnień, które byłyby zaadresowane wyłącznie do opozycji. W konsekwencji posłowie, którzy sami zaliczają się do opozycji, nie korzystają z żadnej ochrony, ani z żadnych szczególnych przywilejów, które gwarantowałyby ich sytuację prawną i polityczną w Sejmie. Uprawnienia, które możemy dzisiaj kwalifikować jako uprawnienia opozycji, czy też posłów należących do opozycji są w gruncie rzeczy uprawnieniami, które przysługują – na takich samych zasadach – wszystkim pozostałym posłom i ich zrzeszeniom (np. klubom czy kołom)³². Opozycja sejmowa jest więc dzisiaj, w jakimś sensie, opozycją dorozumianą i konceptualizowaną jedynie na zasadzie nie popierania rządu (jednopartyjnego bądź koalicyjnego). Opozycją są więc obecnie ci posłowie, niezrzeszeni bądź należący do klubów i kół poselskich, którzy po pierwsze nie tworzą rządu (koalicja rządowa) i po drugie, nie popierają go na forum Sejmu (koalicja parlamentarna, która nie musi być tożsama z koalicją rządową). W konsekwencji, na gruncie obecnie obowiązujących przepisów można używać pojęcia „opozycji parlamentarnej” wyłącznie w szerokim tego słowa znaczeniu, obejmując nim tych wszystkich parlamentarzystów, którzy nie tworzą gabinetu, ani nie popierają jego polityki w głosowaniach sejmowych³³. Natomiast nie można mówić o opozycji w ścisłym czy też dosłownym tego słowa znaczeniu, rozumiejąc przez nią zinstytucjonalizowaną formę politycznej reprezentacji parlamentarnej, wyraźnie określonej i sformalizowanej, która nie tylko, że nie tworzy ekipy rządowej i nie

³⁰ Por. K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 27 i nast.

³¹ Wystarczy przywołać zmiany konstytucji Francji V Republiki przeprowadzone w roku 2008.

³² Szerzej na ten temat zob. S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 84 i nast.

³³ Por. Z. Machelski, *Opozycja polityczna w Europie. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2016, s. 188 i nast.

popiera jej polityki na forum parlamentu, ale również przeciwstawia jej własną wizję rozwoju państwa, podejmując jednocześnie prawnie dopuszczalne formy działań i zachowań, których skutkiem byłaby w przyszłości ewentualna alternacja władzy³⁴. Oczywiście takie rozróżnienie, nie stawiające znaku równości między mniejszością parlamentarną a opozycją, uwzględnia jedynie formalistyczny punkt widzenia. Faktycznie, w praktyce parlamentarnej opozycją jest każda siła polityczna, która nie utożsamia się z rządem i przedstawia opozycyjny (alternatywny) wobec niej program działania. Raz jeszcze należy jednak podkreślić, że taka siła nie korzysta obecnie – na gruncie przepisów regulaminowych – z żadnej regulaminowej ochrony i nie ma do dyspozycji żadnych preferencyjnych czy też zastrzeżonych wyłącznie dla niej instrumentów oddziaływania na decyzje izby parlamentarnej³⁵. Niemniej należy mieć na uwadze, że formalnie trudno jest dzisiaj mówić w Sejmie RP o opozycji we właściwym czy też dosłownym (prawnym) tego słowa znaczeniu. Ma to oczywiście również swoje negatywne strony. Pierwszą i najważniejszą jest brak regulaminowego zagwarantowania minimalnych praw opozycji, która nie może korzystać z żadnego preferencyjnego traktowania. Uprawnienia z jakich korzystają posłowie (indywidualnie albo grupowo) są więc uprawnieniami, jakie nie są *a priori* zagwarantowane wyłącznie dla opozycji³⁶. W takim samym stopniu mogą z nich bowiem korzystać posłowie większości, jak i mniejszości sejmowej. Inną konsekwencją jest brak wyznaczenia legalnych (dopuszczalnych) ram działania opozycji, zwłaszcza o charakterze negatywnym, sprowadzającym się do otwartego kwestionowania polityki formułowanej przez przedstawicieli większości parlamentarnej³⁷. Oczywiście, znowu należy mieć na uwadze, że brak takich uznanych ram dotyczy jedynie sfery normatywnej regulowania procedur parlamentarnych, natomiast nie odnosi się do wyznaczenia akceptowalnych (dopuszczalnych) ram w praktyce, która jedno zachowanie może akceptować, inne z kolei mogą się spotykać z jej sprzeciwem. To z kolei powoduje labilność w ocenie działań opozycji, która przy braku prawnej instytucjonalizacji, sięga po wszelkie prawnie dozwolone, a nawet prawnie nieprzewidziane (a często nawet wprost

³⁴ Szerzej na temat tak rozumianej opozycji zob. Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Warszawa 2001, *passim*.

³⁵ A to jest warunkiem istnienia właściwej, czy też sensu stricto rozumianej opozycji parlamentarnej.

³⁶ Co przykładowo dotyczy tzw. wniosków mniejszości, które przecież nie są orężem opozycji sejmowej.

³⁷ Można za takowy uznać wniosek uruchamiający postępowanie sprawdzające przed TK ale, zaznaczyć należy, że środek ten znajduje się w dyspozycji każdej określonej kwantytatywnie grupy posłów a nie jest środkiem zarezerwowanym wyłącznie dla opozycji.

zakazane) środki działania, licząc, że spotkają się one co najmniej z polityczną aprobatą (usprawiedliwieniem).

Uznać więc należy, że na gruncie obowiązującego stanu prawnego nie mamy do czynienia ze sformalizowaną opozycją parlamentarną (jak jest np. w Wielkiej Brytanii ³⁸) ile raczej z filibusteringiem, i to specyficznym (tzn. oryginalnie) interpretowanym. Ta specyficzna interpretacja sięga do francuskiej etymologii pojęcia filibusteringu. *Filibustier* to przecież korsarz, rozbójnik, łupieżca czy po prostu najwykleszy pirat. Określeniem tym nazywano swego czasu Francuzów, Anglików i Holendrów grasujących po rozległych morzach tzw. Ameryki hiszpańskiej w XVII i XVIII wieku (ich znakiem rozpoznawczym była słynna trupia główka). Filibustierzy złą sławę zyskali około 1660 roku, kiedy to osiedliwszy się na Haiti i innych mniejszych wyspach, stali się postrachem okrętów hiszpańskich. Działali oni mniej więcej do połowy XVIII wieku, a kres ich działalności położyła dopiero kolonizacja Haiti i Jamajki przez Europejczyków. Zanim określenie filibuster (pisane już z angielskiego³⁹) trafiło na Kapitol⁴⁰, na nazwanie parlamentarzysty, który korzystał z rozmaitych technik blokowania i spowalniania obrad parlamentarnych, pojawiło się jeszcze na krótko w XIX wieku w odniesieniu do band, które urządzały awanturnicze wyprawy na francuskie i hiszpańskie terytoria graniczące z USA w celu rabunku i wszczynania tumultu. Już wtedy nabrało też ono politycznych barw, gdyż awanturnicze bandy amerykańskich filibustierów częstokroć wszczynały polityczne zamieszki, a niekiedy nawet próbowały ustanawiać własne porządki państwowe. Najbardziej znanym filibustierem tamtego okresu był William Walker (1824-1860), samozwańczy prezydent Nikaragui, który wcześniej, wraz ze swoją bandą, skutecznie podbił tereny Kalifornii (należące wówczas do Meksyku) i nawet na krótko utworzył na nich samozwańczą Republikę Dolnej Kalifornii. Wspólnym mianownikiem filibustrów pływających po morzach regionu Karaibów oraz amerykańskich band zapuszczających się w głąb terytorium Ameryki Środkowej były działania łupieżcze, awanturnicze, zawiadowcze, które były znakiem rozpoznawczym filibustrów. W tej też konwencji pojęcie to posłużyło do nazwania parlamentarzystów, którzy niczym piraci grasowali po wzburzonych morzach procedur parlamentarnych

³⁸ Gdzie działa oficjalnie Opozycja Jej Królewskiej Mości, mająca status *sui generis* instytucji prawa konstytucyjnego. Szerzej na ten temat zob. K. Wójtowicz, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 271 i nast.

³⁹ Tzn. *freebooter* – dosłownie wolny łupieżca, pirat.

⁴⁰ Tj. siedzibę Kongresu USA.

imając się różnych, nie zawsze legalnych, a najczęściej też politycznie źle ocenianych praktyk, celem spowolnienia prac parlamentu. Ich działania nie były prawnie dookreślone, nie było też, co jasne, szczególnego umocowania opozycji parlamentarnej jako zinstytucjonalizowanej formacji. Stąd posłowie filibusterzy sięgali po wszelkie dostępne (prawnie i politycznie) techniki, które miały na celu spowolnienie i utrudnienie pracy parlamentarnej. Byli oni postrzegani jako parlamentarni awanturnicy i zawadiacy, których celem działania było utrudnienie funkcjonowania parlamentu (czyli prowadzenie obstrukcji parlamentarnej). Z czasem fibibustering został zaakceptowany i uznany za jak najbardziej dopuszczalną formę działania opozycji. W USA ma on jednak do dziś owe dwa różne rozumienia, tj. oryginalne utożsamiane z awanturnictwem i swoistym piractwem parlamentarnym oraz nowsze, „sparlamentaryzowane”, oznaczające szczególny rodzaj obstrukcji parlamentarnej. W tym drugim przypadku istotą działań filibustra jest przeciąganie debaty parlamentarnej w nieskończoność, głównie po to aby opóźnić głosowanie nad kontrowersyjną czy niechcianą ustawą bądź też inną kwestią stanowiącą przedmiot prac izby, a w międzyczasie szukać poparcia wśród innych parlamentarzystów do jej odrzucenia. Dlatego mianem filibustra często określa się nawet nie tyle mówcę, który przedłuża w nieskończoność debatę czy też inne działania, których istotą jest zwlekanie i granie na czas ale samo wygłaszanie długich, wielogodzinnych, nużących i niekoniecznie związanych z tematem obrad przemówień. Rekordowymi filibustrami byli: 1) senator Strom Thurmond (demokrata), który w debacie nad *Civil Rights Act* z 1957 roku przemawiał 24 godziny i 18 minut (najdłuższe przemówienie filibustra w historii USA); senator Alfons D'Amato (republikanin), który w debacie nad *Defence Authorization Act* w 1986 roku przemawiał 23 godziny i 30 minut; Robert La Follette (republikanin), który w debacie nad *Aldrich-Vreeland Act* w 1908 przemawiał 18 godzin i 23 minuty. Ostatnim przykładem działań o tym charakterze była przemowa republikańskiego senatora Randy'ego Paula w dyskusji nad zasadnością przedłużenia obowiązywania niektórych przepisów *Patriot Act* w 2015 roku, która trwała 10 godzin i 31 minut. Działaniom podejmowanym przez filibustrów, szczególnie w Senacie USA, sprzyjają – co należy podkreślić – wyraźnie reguły procedowania tej izby (*the Rules of its Proceedings*), z których najważniejsze to: 1) nieograniczony czas wygłaszania przemówień przez członków izby; 2) prawo zabierania głosu przez każdego, indywidualnego członka izby; 3) możliwość zgłaszania dowolnej liczby poprawek do procedowanych projektów uchwał i ustaw i to bez względu na ich

merytoryczny związek z rozpatrywaną sprawą; 4) reguła zgodnie z którą większość rozstrzygnięć Senatu dochodzi do skutku za jednomyślną zgodą, co może zostać zablokowane wskutek sprzeciwu każdego z senatorów. W konsekwencji wskazuje się, że specyfika funkcjonowania Senatu USA nie opiera się na zasadzie większości ale na uznaniu podmiotowej roli mniejszości i to nawet skrajnej, bo złożonej raptem z jednego senatora. Stąd procedury mające zastosowanie w Senacie USA są mocno zdecentralizowane i atomistyczne, co siłą rzeczy sprzyja działalności filibustrów. Dlatego też sugeruje się, że cechą profilującą sylwetkę amerykańskiego senatora winna być przede wszystkim zdolność zawierania kompromisów. Z tego też powodu blokowanie prac izby (*filibustering*) odbywa się stosunkowo rzadko i rzeczywiście przy okazji ważnych decyzji, co oznacza, że nie jest praktyką dnia codziennego⁴¹. Należy też nadmienić, że amerykański filibustering nie ma na celu bynajmniej przerwania pracy izby parlamentarnej bądź innego rodzaju jej sparaliżowania. Jego cechą jest bowiem jedynie przedłużanie procedur, głównie w celu prowadzenia zakulisowych rozmów z innymi parlamentarzystami, po to, by w momencie głosowania zyskać ich przychylność. Dlatego właśnie w owym „sparlamentaryzowanym” znaczeniu filibustering oznacza specyficzną, konkretną formę obstrukcji, zawierającą się w przeciąganiu w nieskończoność wystąpień poszczególnych deputowanych, po to by w tzw. międzyczasie budować zakulisowe koalicję dla poszczególnych głosowań parlamentarnych. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że w Sejmie RP działania podejmowane przez posłów mniejszości (których – jak wiemy – trudno jest z formalnego punktu widzenia nazwać opozycją) nie wyczerpują także i pojęcia ‘sparlamentaryzowanego’ filibusteringu. O tym ostatnim można mówić jedynie w tych przypadkach, kiedy parlamentarzyści korzystają z możliwości legalnego przeciągania w nieskończoność debaty parlamentarnej (np. składania wielu poprawek) po to, by opóźnić moment finalnego głosowania. Jeśli podejmowane działania mają zgoła inny cel, a przede wszystkim jeśli nie są nakierowane na skrupulatne wykorzystywanie procedur parlamentarnych, to trudno przypisać im miano właściwego filibustringu. Działania przedsięwzięte przez niektórych posłów mniejszości sejmowej, jakie były podejmowane w czasie 33 plenarnego posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia, nie tylko więc trudno jest zakwalifikować jako działania opozycji ale również jako działania mieszczące się w

⁴¹ Szerzej na ten temat zob. G. Koger, *Filibustering: A Political History of Obstruction in the House and Senate*, London 2010, *passim*.

pojęciu właściwego filibustringu. Były one co najwyżej filibusteringiem ale w jego oryginalnym, historycznym rozumieniu (jako tzw. piractwo parlamentarne), którego nieukrywanym zamierzeniem było już nie tylko samo spowolnienie debaty sejmowej, co w praktyce zerwanie (przerwanie) plenarnego posiedzenia Sejmu (a tego rodzaju działanie przekracza Rubikon uznanych i akceptowanych działań opozycji, bez względu na to czy nazwiemy je obstrukcją parlamentarną czy też – z amerykańskiego – filibusteringiem).

3.

Kolejną, trzecią płaszczyzną oceny zdarzeń mających miejsce w czasie 33 posiedzenia Sejmu jest płaszczyzna proceduralna. Niewątpliwie ma ona znaczenie kluczowe, gdyż rozstrzygać będzie o ostatecznej dopuszczalności podjętych w dniu 16 grudnia decyzji kierownictwa Sejmu bądź przeciwnie – będzie wskazywać na nielegalność podjętych wówczas działań, co z kolei siłą rzeczy będzie determinowało także legalność, względnie nielegalność podjętych wówczas decyzji, w tym przede wszystkim budżetu państwa na rok 2017 oraz innych ustaw uchwalonych w dniu 16 grudnia 2016 r.

Wyjść należy od tego, że na podstawie przepisów regulaminowych Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń (art. 175 ust. 1). Powyższy przepis stanowi konkretyzację postanowień konstytucyjnych w zakresie przewodniczenia przez Marszałka obradom Sejmu oraz strzeżenia jego praw (art. 110 ust. 2), a także stosownej dyspozycji art. 10 regulaminu, na podstawie której Marszałek Sejmu stoi na straży praw i godności Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 1), przewodniczy obradom Sejmu (art. 10 ust. 1, pkt 4) oraz czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów (art. 10, ust. 1, pkt 5). Art. 175 regulaminu Sejmu wyposaża Marszałka Sejmu w uprawnienia o charakterze dyscyplinującym, które mają zagwarantować, że posłowie w trakcie obrad plenarnych będą przestrzegali przepisów regulaminowych. Godzi się raz jeszcze przypomnieć, że przestrzeganie regulaminu Sejmu nie jest jednak obowiązkiem wyłącznie Marszałka Sejmu ale wszystkich parlamentarzystów, o czym dobitnie postanawia art. 7 ust. 4 pkt 2 regulaminu, który *expressis verbis* postanawia, że obowiązkiem posła jest stosowanie się do wynikających z regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu.

Niemniej choć obowiązek przestrzegania prawa, w tym zwłaszcza przestrzegania regulaminu, ciąży na wszystkich uczestnikach debaty sejmowej, to jego szczególnym adresatem jest bez wątpienia Marszałek Sejmu, zwłaszcza jeśli traktuje się go jednocześnie jako organ kierownictwa wewnętrznego izby, jak i jako samodzielny organ państwa⁴². Jeśli postrzegać Marszałka Sejmu jako samodzielny organ państwa, obowiązek przestrzegania regulaminu jest tym bardziej wzmocniony, iż ma swoją podstawę konstytucyjną (w przepisie art. 7, ustanawiającym obowiązek przestrzegania prawa przez wszystkie organy państwa, które mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa).

Na podstawie stosownych przepisów regulaminowych Marszałek Sejmu, jako organ kierownictwa wewnętrznego, na którego scedowana jest tzw. władza porządkowa, dysponuje uprawnieniami dyscyplinującymi, które są podstawą jego działań, a których celem ma być przestrzeganie norm regulaminowych. W tym celu, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 10 ust. 1, pkt 13 regulaminu Marszałek Sejmu sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej. Z cytowanego przepisu jednoznacznie wynika, że jako dysponent władzy porządkowej, Marszałek Sejmu jednoosobowo decyduje m.in. o wyegzekwowaniu za pomocą Straży Marszałkowskiej swojego zarządzenia porządkowego, mieszczącego się w sprawowaniu pieczy nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu. Należy to rozumieć również i tak, że gdyby – hipotetycznie – poseł nie dopełnił obowiązku natychmiastowego opuszczenia sali posiedzeń po wcześniejszym wykluczeniu go z posiedzenia Sejmu (*vide* art. 175 ust. 5 regulaminu) przez Marszałka, Marszałek po zarządzeniu przerwy w obradach mógłby, na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 13 regulaminu, wydać zarządzenie porządkowe o użyciu Straży Marszałkowskiej celem wyegzekwowania swojej decyzji o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu (tj. opuszczenia przez posła sali posiedzeń)⁴³. Instrument ten, z definicji radykalny i ekstraordynaryjny, w swojej istocie może pozwolić na rozwiązanie sytuacji jednostkowych i – co do zasady – sporadycznych i incydentalnych. Niemniej materializuje on władzę porządkową Marszałka, która bez niego była by – w jakiś sensie – władzą jedynie nominalną i

⁴² Por. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 91 i nast.

⁴³ Por. A. Szmyt, *Ocena uprawnień Marszałka Sejmu w sprawie zapewnienia porządku na Sali obrad plenarnych*, [w:] *Regulamin Sejmu...*, s. 419.

iluzoryczną. Niemniej należy przyznać rację tym opiniom, które w instrumencie przewidzianym przez art. 10 ust. 1 pkt 13 widzą – mimo wszystko – instrument niedoskonały. Trafnie się bowiem zauważa, że „trudno sobie wyobrazić jego stosowanie na szeroką skalę, np. w odniesieniu do całych, zwłaszcza liczebnych, formacji politycznych w sejmie”⁴⁴. Poza tym należy zgodzić się z opinią, że nawet epizodycznie i incydentalnie stosowanie tego środka powinno być sprowadzone do minimum, co oznacza, że w każdym przypadku powinien on być traktowany jako *ultima ratio* rozwiązania sytuacji spornej, zakłócającej porządek i tok pracy parlamentu⁴⁵. Z drugiej strony wskazuje się, że uprawnienia tego rodzaju są niezbędne, a co więcej są pewnego rodzaju elementem polskiej tradycji parlamentarnej, gdyż przewidziane były zarówno przez regulamin Sejmu z 1923 roku, jak i przepisy obowiązujące po roku 1935⁴⁶. W każdym jednak przypadku możliwość wyegzekwowania zarządzania porządkowego Marszałka Sejmu przy użyciu Straży Marszałkowskiej (np. w odniesieniu do wyprowadzenia posła z sali posiedzeń) jest ostatecznością, której Marszałek (choćby z powodów politycznych) powinien za wszelką cenę unikać. Oznacza to, *mutatis mutandis*, że Marszałek Sejmu powinien sięgać – oczywiście w razie konieczności – po wszystkie inne, możliwe środki działania (być może również takie, których formalnie nie przewidują przepisy regulaminowe) po to, aby uniknąć zastosowania środka najbardziej dolegliwego⁴⁷. Strzeżenie praw i godności Sejmu ma bowiem również i ten wymiar, że nie powinno się sięgać po najbardziej restrykcyjne i dolegliwe środki dyscyplinujące, a porządek i prawidłowy tok prac sejmowych winno się osiągać innymi metodami, które będą miały na uwadze powagę Sejmu oraz konstytucyjnie pożądaną wartość jaką jest – rzetelność i sprawność jego działania.

Tutaj dochodzimy do kolejnej sprawy jaką jest repertuar dostępnych działań i zachowań posłów, którzy prowadząc rywalizację polityczną na arenie parlamentarnej respektują jednak wartości i stany rzeczy uznane za szczególne, ważne, pożądane i trwałe. Wartościami taki są, wspomniana już wcześniej legalność oraz rzetelność i sprawność działania. Z kolei pożądanym stanem rzeczy jest z pewnością porządek i

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Por. P. Winczorek, *O zmianach przepisów dotyczących uprawnień Marszałka Sejmu w kwestii zapewnienia porządku na sali posiedzeń izby*, [w:] *Regulamin Sejmu...*, s. 410.

⁴⁶ Por. *ibidem*, s. 410, 411.

⁴⁷ Stąd np. można się zastanawiać czy innym środkiem, który można by było zastosować (poza przeniesieniem obrad do innej sali w kompleksie budynków sejmowych) nie mogłoby być zawieszenie obrad plenarnych do czasu ustania przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie obrad w dotychczasowej, tradycyjnej sali posiedzeń plenarnych.

właściwy tok postępowania oraz przestrzeganie regulaminu Sejmu. To wszystko, niezależnie od politycznej rywalizacji jaka z oczywistych powodów toczy się w parlamencie, winno być bezwzględnie respektowane. Wymogiem podstawowym adresowanym do każdego posła jest wobec tego przestrzeganie regulaminu Sejmu, co dotyczy także procedur parlamentarnych, które mają istotny wymiar nie tylko prakseologiczny, ale także teleologiczny i aksjologiczny⁴⁸. Wszelkie decyzje parlamentarne dochodzą bowiem do skutku przy zastosowaniu złożonych, czaso- i pracochłonnych procedur, których skrupulatne przestrzeganie ma na celu respektowanie podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego oraz jego części składowych takich jak legalizm, pluralizm czy właściwa agregacja i artikulacja interesów⁴⁹. W złożonych, żmudnych i czasochłonnych procedurach parlamentarnych chodzi więc o sekwencyjność działań ale również o wyraźne oddzielenie jednych uprawnień od drugich, tak aby nie dochodziło do zamiennego stosowania jednych i drugich albo, co gorsza, ich omijania, obchodzenia bądź w ogóle ignorowania. Innymi słowy mówiąc, po to ustawodawca czy uchwałodawca ustanowił pewne rozwiązania (procedury) aby przy ich użyciu dochodzić do określonych decyzji, i żeby przy ich zastosowaniu osiągać określone pożądane wartości i stany rzeczy (np. deliberacja). Procedury realizują więc nie tylko istotny bądź co bądź aspekt porządkowy i prakseologiczny (w tym znaczeniu, że ułatwiają pracę parlamentowi) ale również niezwykle ważny aspekt aksjologiczny, który szczególnego znaczenia nabiera w demokracji parlamentarnej, jako szczególnej (wyjątkowej) przestrzeni rywalizacji i deliberacji politycznej⁵⁰.

Z punktu widzenia wydarzeń jakie miały miejsce w dniu 16 grudnia 2016 roku w czasie trwania 33 posiedzenia plenarnego Sejmu szczególne znaczenie mają przepisy regulaminowe odnoszące się do plenarnego posiedzenia Sejmu. Najbardziej kontrowersyjne zdarzenia miały bowiem miejsce w czasie rozpatrywania 7 punktu porządku obrad tj. przedstawiania sprawozdania Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2017 (druki nr 881, 1094 i 1094-A) – trzecie czytanie. Posłowie zabierający głos w trakcie debaty wielokrotnie odchodzili w swoich wystąpieniach od *meritum*, w bardzo dużej ilości

⁴⁸ Por. J. Jaskiernia, *Regulacja prawna procedur parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 12, s. 18 i nast.

⁴⁹ Szerzej na ten temat zob. T. Moldawa, *Parlament w państwie demokratycznym*, [w:] *Historia, idee, polityka. Księga dedykowana Profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, red. F. Ryszka, Warszawa 1995, s. 331 i nast.

⁵⁰ Por. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, *passim*.

przypadków wypowiadając się na zupełnie inny temat aniżeli 7 punkt porządku dziennego obrad (por. sprawozdanie stenograficzne z 33 posiedzenia Sejmu – pełny tekst dostępny na stronie internetowej <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/stenogramy.xsp>). W konsekwencji Marszałek Sejmu najczęściej przywoływał posłów do rzeczy, na podstawie przepisów art. 175 regulaminu Sejmu. Czuwając bowiem nad przestrzeganiem w toku obrad regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń Marszałek Sejmu może korzystać z różnych środków dyscyplinujących, poczynając od zwrócenia uwagi posłowi, który w wystąpieniu swoim odbiega od przedmiotu obrad określonego w porządku dziennym, przywołaniem posła „do rzeczy”. Po dwukrotnym przywołaniu posła „do rzeczy” Marszałek może odebrać przemawiającemu głos (art. 175 ust. 2 regulaminu). Ten środek jest najmniej dolegliwym i pierwszym w kolejności jaki Marszałek może podjąć. Marszałek, w dalszej kolejności, po uprzednim zwróceniu uwagi ma bowiem prawo przywołać posła „do porządku”, jeżeli ten uniemożliwia prowadzenie obrad (art. 175 ust. 3 regulaminu), przy czym stosownie do postanowień wcześniejszego przepisu, przez uniemożliwienie obrad należy rozumieć m.in. uporczywe wystąpienie posła, które nie dotyczy przedmiotu obrad, czyli danego punktu porządku dziennego⁵¹. W ten sposób dochodzi bowiem do zakłócenia obrad, przez które należy rozumieć zbiorowe omawianie jakichś spraw, radzenie nad czymś, przy czym nie chodzi tu o omawianie spraw wszystkich czy też jakichkolwiek, ale o odnoszenie się do spraw będących przedmiotem obrad, który określa porządek dzienny. W konsekwencji Marszałek Sejmu, na którym ciąży obowiązek m.in. czuwania nad przestrzeganiem w toku obrad regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń, „przewodnicząc obradom musi dbać o to, aby zachowana była wewnętrzna wartość (koherentność) dyskusji oraz, by nie uszczuplano powagi dyskusji, czyli nie deprecjonowano jej znaczenia merytorycznego”⁵². Dlatego uznać należy, że Marszałek Sejmu – korzystając z upoważnień konstytucyjnych i regulaminowych – ma obowiązek takiego prowadzenia obrad plenarnych izby aby nie dopuszczać do wypowiedzi odbiegających od tematu obrad nad danym punktem porządku posiedzenia. Dyskusja w czasie obrad plenarnych nie może być oderwana od *meritum* omawianej

⁵¹ Por. M. Zubik, *Definicje regulaminowych pojęć: poprawka, debata i dyskusja*, [w:] *Regulamin Sejmu...*, s. 437 i nast.

⁵² J. Mordwilko, *O zmianach przepisów dotyczących uprawnień Marszałka w kwestii zapewnienia porządku na sali posiedzeń izby*, [w:] *Regulamin Sejmu...*, s. 410.

sprawy, jaką – w przypadku posiedzenia z dnia 16 grudnia 2016 roku i omawiania 7 punktu porządku obrad – był budżet państwa.

Uprawnienia dyscyplinujące art. 175 regulaminu Sejmu konstruuje w sposób „narastający” czy też „coraz bardziej dolegliwy”. Stąd też ust. 4 art. 175 przewiduje, że w przypadku niezastosowania się przez posła do polecenia Marszałka Sejmu, o którym mowa w ust. 3, Marszałek Sejmu ma prawo ponownie przywołać posła „do porządku”, stwierdzając, że uniemożliwia on prowadzenie obrad. Stwierdzenie takie stanowi dla posła swoisty alert przed zastosowaniem ostatecznego i najdalej idącego uprawnienia dyscyplinującego z art. 175 ust. 5 regulaminu. W tym ostatnim przypadku Marszałek Sejmu ma prawo podjąć decyzję o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu, jeżeli poseł nadal uniemożliwia prowadzenie obrad i na tym samym posiedzeniu został już upomniany w trybie ust. 4; przy czym poseł wykluczony z posiedzenia Sejmu jest obowiązany natychmiast opuścić salę posiedzeń⁵³. Jeżeli poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach⁵⁴. Dodać w tym miejscu należy, że w razie gdyby poseł nie zastosował się do decyzji Marszałka ten sięgając po najdalej idący środek już nie tylko dyscyplinujący ale i *stricte* porządkowy może sięgnąć po uprawnienia z art. 10 ust. 1 pkt 13 regulaminu Sejmu, wedle którego Marszałek Sejmu sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej. Oznacza to, że „ostateczną ostatecznością” może być nakazanie przez Marszałka Sejmu wyprowadzenia wykluczonego posła przez Straż Marszałkowską. Raz jeszcze należy powtórzyć, że ten środek jest jednak środkiem ekstremalnym, do którego powinno dochodzić zupełnie wyjątkowo, a Marszałek Sejmu powinien dokładać należytej staranności aby, z jednej strony po niego nie sięgać, z drugiej jednak aby zapewnić przestrzeganie w toku obrad regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń (art. 175 ust. 1 regulaminu).

Wypada uznać, że działania Marszałka Sejmu, sprowadzające się do wykluczenia posła, były zgodne z postanowieniami regulaminowymi. Marszałek

⁵³ Obowiązek ten wynika ponadto z dyspozycji przepisu art. 7 ust. 4 pkt 2 regulaminu Sejmu.

⁵⁴ Warto jednocześnie zaznaczyć, że regulamin zabezpiecza posła wykluczonego przed arbitralnością działań Marszałka. Zgodnie bowiem z art. 175 ust. 6 od decyzji Marszałka Sejmu poseł może odwołać się do Prezydium Sejmu, które niezwłocznie rozstrzyga sprawę po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych. Do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy poseł nie bierze udziału w posiedzeniu. Przy czym (art. 175 ust. 7) o sposobie załatwienia odwołania Prezydium Sejmu niezwłocznie zawiadamia Sejm, jednak nie później niż na następnym posiedzeniu. Decyzja Prezydium Sejmu jest ostateczna.

Sejmu, zgodnie z sekwencją przepisów art. 175 regulaminu dyscyplinował posłów w czasie debaty nad 7 punktem porządku obrad, stopniując – jak nakazują to przepisy regulaminowe – sankcje. Należy jednocześnie stwierdzić, że część z występujących w czasie posiedzenia plenarnego posłów istotnie uniemożliwiała efektywne prowadzenie obrad, jeśli – stosownie do ustaleń doktryny prawa konstytucyjnego – stanie się na stanowisku, że obrady to nie jakakolwiek dyskusja plenarna ale dyskusje merytorycznie zwarta, określona danym punktem porządku obrad⁵⁵. Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z regulaminem Sejmu porządek dzienny posiedzenia Sejmu ustala Marszałek Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów (art. 173 ust. 2). Jednocześnie wnioski o uzupełnienie porządku dziennego mogą zgłaszać kluby, koła oraz grupy co najmniej 15 posłów, przedstawiając je Marszałkowi Sejmu w formie pisemnej do godziny 21.00 dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu (art. 173 ust. 3 regulaminu). W przypadku braku jednolitej opinii Konwentu Seniorów w sprawie porządku dziennego posiedzenia, w spornych punktach porządku rozstrzyga Sejm, po przedstawieniu sprawy przez Marszałka Sejmu. Głosowanie nie jest poprzedzone debatą ani zadawaniem pytań (art. 173 ust. 4). Wnioski nieuwzględnione przez Marszałka Sejmu, o których mowa w ust. 3, stają się przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sejm w terminie nieprzekraczającym czterech miesięcy od dnia ich złożenia (art. 173 ust. 5). Uwagi te są o tyle istotne, że część wystąpień – jaka miała miejsce na 33 posiedzeniu Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku – nie tylko, że nie odpowiadała merytorycznie 7 punktowi porządkowi obrad ale też zmierzała (poprzez składanie stosownych wniosków formalnych) do zmiany porządku obrad, czego nie przewiduje w ogóle regulamin Sejmu (zmiany takie można dokonać w trybie przewidzianym w art. 173). Inna część wystąpień dotyczyła z kolei zagadnienia wolności mediów i jawności posiedzeń plenarnych, co również nie mieściło się merytorycznie w danym porządku obrad. Stosując przepisy regulaminowe Marszałek przywoływał więc posłów do rzeczy, a następnie – dozując uprawnienia dyscyplinujące na podstawie art. 175 – do porządku. W jednym przypadku Marszałek skorzystał zaś z najdalej idącego uprawnienia, tj. wykluczenia posła z posiedzenia plenarnego Sejmu.

⁵⁵ Por. J. Mordwilko, *O zmianach przepisów dotyczących...*, s. 410.

Należy też zaznaczyć, że część z wystąpień posłów, jaka została przedstawiona przy okazji omawiania 7 punktu porządku dziennego 33 posiedzenia plenarnego Sejmu nie wyczerpywała znamion wystąpienia czy też wniosku formalnego ale stanowiła w istocie rzeczy formę oświadczeń poselskich (odnosi się to w szczególności do wystąpień, w których nie podejmowano tematyki budżetu, a odnoszono się do szerokiego zagadnienia jawności pracy izby i wolności mediów). Trzeba przypomnieć, że oświadczenie poselskie jest specyficzną formą wypowiedzi poselskiej regulaminowo przewidzianą. Niemniej zasady jego składania określają szczegółowo postanowienia art. 185 regulaminu. Zgodnie z nimi Marszałek Sejmu może udzielić głosu posłowi poza porządkiem obrad dla wygłoszenia oświadczenia poselskiego, a oświadczenie poselskie może być wygłaszane jedynie na zakończenie każdego dnia obrad (ust. 1). Dodatkowo art. 185 przewiduje, że oświadczenia poselskie nie mogą trwać dłużej niż 5 minut (ust. 2) oraz, że nad oświadczeniem poselskim nie przeprowadza się dyskusji (ust. 3). W efekcie, sprawa która mogła zbulwersować posłów, a dotycząca zasad obecności przedstawicieli mediów na sali plenarnej Sejmu, mogła się stać przedmiotem stosownego oświadczenia, jednakże jego złożenie winno nastąpić w formach regulaminowo do tego wskazanych. Należy więc uznać, że część z wystąpień poselskich rzeczywiście uniemożliwiała prowadzenie obrad (jeśli uniemożliwienie takie równoznaczne jest z sytuacją ustawicznego i świadomego odchodzenia od *meritum* dyskusji). Pojęciem tym należy bowiem objąć wszelkie wypowiedzi, które nie mają merytorycznego związku z tematem danego punktu porządku obrad oraz te wszystkie wypowiedzi, które przyjmują *de facto* formę oświadczeń, które oczywiście posłowie mogą składać, jednakże w formach do tego przewidzianych (art. 185 regulaminu).

Do uniemożliwienia prowadzenia obrad doszło również w momencie, kiedy niektórzy posłowie podjęli określone działania faktyczne, których celem było zablokowanie stołu prezydialnego w sali posiedzeń plenarnych (działanie bezprecedensowe w historii polskiego Sejmu). Działania tego rodzaju, co jasne, nie są przewidziane przepisami regulaminowymi. Należy zaznaczyć, że posłowie którzy zajmowali miejsca przy stole prezydialnym naruszyli postanowienia art. 7 ust. 1 regulaminu Sejmu, który *expressis verbis* przewiduje, iż posłowie „zajmują stałe, wyznaczone miejsca na sali posiedzeń”. Wobec tych wszystkich działań Marszałek Sejmu, dla zapewnienia praw i godności Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń, podjął kroki zapewniające kontynuację obrad. Zwrócił się on z prośbą do

przewodniczących wszystkich klubów o umożliwienie prowadzenia obrad w sali posiedzeń plenarnych. Wobec nieskuteczności tego apelu, traktując jednocześnie możliwości z art. 10 ust. 1 pkt 13 regulaminu jako wysoce niewskazane (jak najbardziej słusznie zresztą), podjął się rozwiązanie mniej dolegliwego, a zarazem chroniącego w należyty sposób prawa, powagę i godność Sejmu. Zdecydował on wobec powyższego o przeniesieniu toczącego się 33 posiedzenia plenarnego do sali im. Kazimierza Pużka (tzw. sali kolumnowej).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że przepisy regulaminowe nie określają *expressis verbis* sali w której dopuszczalne są (albo możliwe) obrady plenarne izby. Regulamin Sejmu na oznaczenie miejsca odbywania obrad posługuje się dwoma określeniami, mianowicie „sala posiedzeń” (art. 172 ust. 1, pkt 3; art. 175 ust. 1; art. 175 ust. 5) i „sala obrad” (art. 1 ust. 3). Zarazem regulamin nie określa, która konkretnie sala, w obrębie budynków należących do Sejmu RP, jest salą posiedzeń albo salą obrad. Co ważne, w regulaminie Sejmu nie został również nigdzie sformułowany wyraźny zakaz odbywania posiedzeń w innej sali aniżeli sala w której zwyczajowo odbywają się plenarne posiedzenia izby. Uznać wobec tego należy, że Marszałek Sejmu, jako podmiot regulaminowo zwołujący posiedzenia Sejmu może – w szczególnych przypadkach – zwołać posiedzenie plenarne izby w innej sali aniżeli sala określana mianem sali posiedzeń albo sali obrad⁵⁶. Jest to zresztą rozwiązanie ze wszech miar pragmatyczne, gdyż uchwałodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich okoliczności jakie *in spe* mogą zaistnieć, a jakie – w warunkach skrajnych – mogłyby uniemożliwić odbywanie posiedzeń plenarnych, *ergo* wykonywanie konstytucyjnych funkcji Sejmu. Raz jeszcze bowiem należy przypomnieć, że do prac sejmowych stosuje się podstawowa (sformułowana w treści preambuły do konstytucji RP) dyrektywa działania wszystkich instytucji publicznych, jaką jest działanie rzetelne i sprawne. Sejm i jego organ kierowniczy jakim jest Marszałek Sejmu musi mieć więc możliwość podejmowania decyzji, które będą zmierzały do możliwie maksymalnego i efektywnego wykonywania ustrojowych zadań władzy ustawodawczej. W przeciwnym bowiem razie, gdyby takich możliwości nie było, prace Sejmu mogłyby zostać sparaliżowane, a Marszałek Sejmu naraziłby się na zaniechanie, które godziłoby w jego konstytucyjnie zadekretowaną funkcję jaką jest przewodniczenie

⁵⁶ Zresztą można uznać, że na podstawie przepisów regulaminowych salą posiedzeń albo salą obrad jest sala (każda) w której toczą się obrady plenarne, bez apriorycznego wskazywania na konkretną salę.

obradom izby i strzeżenie jej praw (art. 110 ust. 2). Należy też nadmienić, że na kontynuację 33 plenarnego posiedzenia Sejmu została wybrana największa (po właściwej czy też zwyczajowej sali posiedzeń plenarnych) sala w kompleksie budynków sejmowych, sala która historycznie była używana już do takich celów. Warto w tym miejscu nadmienić, że właśnie w sali kolumnowej odbyło się 73 posiedzenie Sejmu VI kadencji w dniu 12 sierpnia 2010 roku. Decyzję taką podjął ówczesny Marszałek Sejmu Grzegorz Schetyna, gdyż istniały przeszkody w możliwości odbycia posiedzenia w dotychczasowej, tradycyjnej sali posiedzeń plenarnych. M.in. ta decyzja, o odbyciu posiedzenia plenarnego Sejmu w sali kolumnowej może być (i powinna być) traktowana jako precedens, czyli wzorzec rozstrzygania podobnych spraw na przyszłość, czyli możliwości przeniesienia obrad Sejmu do sali kolumnowej, w tych wszystkich sytuacjach, w których niemożliwe jest albo mocno utrudnione korzystanie z właściwej sali posiedzeń plenarnych. Warto też przypomnieć, że w sali kolumnowej obradował również Senat I kadencji i aż do momentu oddania właściwej sali posiedzeń plenarnych Senatowi było to „zwyczajne miejsce” obrad drugiej izby parlamentu. Na koniec należy też pamiętać, że decyzja jaką podjął Marszałek w dniu 16 grudnia 2016 roku sprzeciwiała się działaniom, które nie mają nic wspólnego z typową w demokracji parlamentarnej formą działania opozycji, i które przybrały *de facto* postać filibusteringu ale w jego oryginalnej, historycznej postaci, a więc jako swoistego piractwa sejmowego, którego celem jest po prostu sparaliżowanie prac izby parlamentarnej. Tymczasem działania opozycji czy też – mówiąc bardziej ściśle – mniejszości parlamentarnej nigdy nie powinny zmierzać do zablokowania albo zawieszenia (zerwania) prac (obrad) parlamentu. Opozycja swoimi działaniami powinna zwracać uwagę, powinna pokazywać alternatywną politykę, powinna punktować błędy ekipy rządzącej ale winna to robić zawsze w formach i przy użyciu środków regulaminowo przewidzianych. Inna sprawa, że w Polsce form takich, zarezerwowanych wyłącznie dla opozycji, nie ma gdyż sama opozycja jest bytem politycznym a nie prawnym. Zaistniałe wydarzenia powinny więc przynieść także ewentualną redefinicję opozycji parlamentarnej i jej (wreszcie!) regulaminowe zakotwiczenie. Mogłoby się to stać przy okazji pisania nowego regulaminu sejmowego. Potrzebę napisania od nowa regulaminu dobitnie ukazują wydarzenia związane z przebiegiem 33 posiedzenia Sejmu. Potrzeba taka

jest zresztą od lat wskazywana przez doktrynę prawa konstytucyjnego⁵⁷. Tak długo jak długo nie będziemy mieli nowego, pełnego regulaminu tak długo będzie on jedynie częściowo i okazjonalnie dostosowywany do zaistniałych zdarzeń i okoliczności, które każdorazowo wskazują w jakich obszarach ujawniają się nowe wyzwania i wynikająca z nich potrzeba prawnej reglamentacji.

Ostatnią sprawą proceduralną, którą należy podnieść jest kwestia zarządzenia przez Marszałka Sejmu głosowania przez podniesienie ręki i przeliczenie głosów przez sekretarzy a nie, jak ma to miejsce, najczęściej przez podniesienie ręki i użycie systemu elektronicznego liczenia głosów. Co do zasady głosowanie odbywa się przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów (art. 188 ust. 2 pkt 1 regulaminu). Inna forma, również z wykorzystaniem systemu elektronicznego, jest użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (tzw. głosowanie imienne – art. 188, ust. 2 pkt 2 regulaminu). Niemniej działając racjonalnie i pragmatycznie regulamin Sejmu wyraźnie postanawia, że w razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy (art. 188 ust. 3). Regulamin zastrzega przy tym wyraźnie, że wyniki głosowania są ostateczne i nie mogą być przedmiotem dyskusji, z zastrzeżeniem procedury reasumpcji. Zasady przeprowadzenia reasumpcji określają przepisy art. 189 regulaminu. Zgodnie z nimi w razie gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości, Sejm może dokonać reasumpcji głosowania. Wniosek w tej sprawie musi być zgłoszony wyłącznie na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie i musi on mieć formę pisemną podpisaną przez co najmniej trzydziestu posłów. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że przeprowadzenie głosowania bez użycia aparatury do liczenia głosów, co miało miejsce w dniu 16 grudnia 2016 roku, odbyło się zgodnie z postanowieniami art. 188 regulaminu Sejmu.

Nawiązując jeszcze do precedensowego rozstrzygnięcia z sierpnia 2010 roku, kiedy to na mocy decyzji Marszałka Sejmu G. Schetyny przeprowadzono 73 posiedzenie Sejmu VI kadencji w sali kolumnowej należy przypomnieć, że również wtedy głosowania odbyło na podstawie art. 188 ust. 3 regulaminu, czyli poprzez odniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy. Rozwianie takie, w momencie

⁵⁷ Por. M. Zubik, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 49 i nast.

odbywania posiedzenia w sali kolumnowej jest konieczne z tej prostej przyczyny, że nie zainstalowano w tej sali systemu elektronicznego zliczania głosów. Zostaje wobec tego wypełniona przesłanka zastosowania głosowania przewidzianego przez art. 188 ust. 3 regulaminu, jaką jest niemożność przeprowadzania głosowania przy użyciu urządzenia do liczenia głosów.

4.

Ostatnią płaszczyzną oceny przebiegu 33 posiedzenia plenarnego Sejmu jest płaszczyzna praktyki parlamentarnej. Jak wiadomo dla prawa parlamentarnego zwyczaje i obyczaje parlamentarne mają niebagatelne znaczenie⁵⁸. Najczęściej też stanowią one punkt wyjścia dla jurydyzacji określonego rodzaju zdarzeń i wydarzeń. Tak jest m.in. w Polsce gdzie stosunkowo wiele przepisów regulaminowych zostało wprowadzonych jako swoista reakcja na konkretne wydarzenia. Jak można mniemać, również wydarzenia jakie były udziałem 33 posiedzenia plenarnego staną się – wcześniej czy później – kanwą dla ewentualnej nowelizacji regulaminu Sejmu albo (jeszcze lepiej) napisania od podstaw nowego regulaminu. Wydaje się, że już dziś rysują się dwa obszary takiej przyszłej, potencjalnej regulacji. Jedna dotyczy form aktywności opozycji parlamentarnej, zarówno pozytywnej (co jest dozwolone i możliwe), jak i negatywnej (poprzez wskazanie zachowań niedopuszczalnych). Druga z kolei dotyczy stworzenia wyraźnych, a nie jak ma to miejsce obecnie, jedynie dorozumianych podstaw dla działań Marszałka Sejmu, które mają chronić prawa i godność Sejmu, a zarazem przestrzeganie porządku i respektowanie przepisów regulaminowych. Racjonalny uchwałodawca powinien również zastanowić się nad wprowadzeniem ewentualnych „klap bezpieczeństwa” poprzez stworzenie wyraźnych, regulaminowych podstaw działania izby, tak aby było ono możliwe również w sytuacjach skrajnych, kiedy część z ugrupowań parlamentarnych wyraźnie torpeduje pracę izby i kiedy zmierza do niekonstytucyjnych rozwiązań, których celem jest nierzetelne i niesprawne działania (a w skrajnych przypadkach nawet brak działania) organu władzy ustawodawczej jakim jest Sejm RP. W takiej kategorii należy bowiem postrzegać bezprecedensowe, jak dotychczas, działania niektórych posłów, których celem było niedopuszczenie do prowadzenia obrad przez Marszałka

⁵⁸ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 35.

Sejmu poprzez blokowanie stołu prezydialnego. Uzmysławia to, że być może w regulaminie powinny się znaleźć zawarte wprost, a nie wyprowadzane przy użyciu różnych zabiegów wykładniczych, przepisy, które umożliwią przeniesie obrad w inne miejsce aniżeli tradycyjna sala obrad plenarnych. Trudno jest bowiem dopuścić do tego aby przez określony czas, za sprawą działań noszących znamiona piractwa parlamentarnego (filibusteringu) Sejm nie miał faktycznej zdolności do działania i wykonywania konstytucyjnie przypisanych mu funkcji.

Na koniec należy też powtórzyć starą prawdę, że przepisy prawa mają jedynie ograniczoną moc sprawczą. Bez minimalnego poziomu kultury politycznej, bez umiejętności zawiązywania kompromisów i prowadzenia autentycznego dialogu nie da się stworzyć parlamentu jako miejsca autentycznej debaty publicznej, w której rozważane są i dyskutowane sprawy przykuwające uwagę wszystkich. Deliberacja dla której areną jest pluralistyczny parlament jest sztuką samą w sobie, a także – jak niektórzy mówią – najważniejszą, pozaprawną (polityczną) funkcją parlamentu. Tworzą ją postanowienia regulaminowe ale przede wszystkim kultura elit politycznych, które muszą zawsze działać w poczuciu odpowiedzialności przed wszystkimi, mając na uwadze Polskę traktowaną jako dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1 Konstancji RP).

Autor:

Prof. UW, dr hab. Jarosław Szymanek

główny specjalista ds. społecznych

Biuro Analiz Sejmowych

Akceptował

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

Warszawa, dn. 4 stycznia 2017 r.

Opinia prawna
w sprawie konsekwencji uniemożliwiania obrad Sejmu
przez grupę posłów oraz uprawnień Marszałka Sejmu
w zakresie przywracania porządku na sali obrad

I. Tezy opinii

(1) Zachowania posłów polegające na ogólnie rozumianym blokowaniu mównicy, fotela Marszałka czy całej sali posiedzeń, prowadząc do uniemożliwienia prowadzenia przez Sejm obrad plenarnych stanowią przykład tzw. niewłaściwej obstrukcji parlamentarnej, a ich wspólną cechą jest nielegalność. W rezultacie wobec posłów stosujących te metody obstrukcji można wyciągać konsekwencje prawne. Należy przy tym pamiętać, że potencjalnie mogące wchodzić w analizowanej sytuacji w grę, różne rodzaje odpowiedzialności prawnej posiadają cechę wspólną, jaką stanowi zindywidualizowany charakter. Innymi słowy, podlegające ewentualnemu prawnemu sankcjonowaniu czyny należy przypisać do konkretnych osób, nie zaś do abstrakcyjnie pojmowanej grupy osób, której przypisuje się pojemne znaczeniowo zachowanie opisywane jako, mówiąc najogólniej, „blokowanie sali posiedzeń”.

(2) Teoretycznie można podjąć próbę zakwalifikowania wspomnianych wyżej zachowań pod kątem prawnokarnym, tj. uznać, że wypełniają one znamiona przestępstwa, przy czym wydaje się, że pod uwagę może wchodzić przestępstwo opisane w art. 224 § 1 Kodeksu karnego (tj., mówiąc skrótowo, zakłócenie wykonywania przez Sejm „czynności urzędowych”). Jest to jednak kwestia w zasadzie niezbadana przez doktrynę prawa.

(3) Ewentualne ustalenie, iż w danym przypadku zachowania posłów wypełniają znamiona przestępstwa, rodzi konieczność uwzględnienia obowiązujących regulacji immunitetowych. W moim przekonaniu w tego typu przypadkach co zasady wystąpi konieczność wystąpienia do Sejmu o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, a więc – mówiąc potocznie – wszczęcie postępowania w sprawie uchylenia immunitetu formalnego (art. 105 ust. 2 Konstytucji). Wydaje się natomiast, że opisanych w treści zlecenia

zachowań co do zasady nie sposób zaliczyć do sfery wykonywania mandatu parlamentarnego (co prowadziłoby do wniosku o objęciu ich zakresem immunitetu materialnego określonego w art. 105 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji wykluczałoby możliwość pociągnięcia posłów do odpowiedzialności karnej).

(4) W odniesieniu do zachowań, które miały miejsce podczas 33. posiedzenia Sejmu obecnej kadencji, nie jest aktualnie dopuszczalne zastosowanie przez Marszałka Sejmu uprawnień porządkowych określonych w art. 175 regulaminu Sejmu. Uprawnienia te mogą być bowiem stosowane w toku obrad Sejmu.

(5) Wydaje się, iż można podjąć próbę zakwalifikowania ww. zachowań jako uniemożliwiania pracy Sejmu. Kwalifikacja ta uprawniałaby Prezydium Sejmu do nałożenia na posłów sankcji finansowych w trybie art. 23 ust. 1 regulaminu Sejmu.

(6) Pod uwagę może również wchodzić kwalifikacja ww. zachowań jako naruszających Zasady Etyki Poselskiej.

(7) W odniesieniu do opisanych w zleceniu zachowań, które miały miejsce (i wciąż występują) po zakończeniu 33. posiedzenia Sejmu obecnej kadencji, jak się wydaje, nie sposób argumentować, iż wypełniają one znamiona przestępstwa. Nie może również znaleźć zastosowania kompetencja Prezydium Sejmu do nałożenia na posłów sankcji finansowych (art. 23 ust. 1 rS). Nie oznacza to jednak, iż zachowania te są zgodne z prawem. Wydają się one nie do pogodzenia z wiążącym posłów § 11 ust. 4 zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu z 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające zarządzie Kancelarii Sejmu.

(8) W celu przywrócenia porządku na sali posiedzeń Marszałek Sejmu jest na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 13 regulaminu Sejmu uprawniony do użycia Straży Marszałkowskiej.

(9) Jeżeli opisane w zleceniu zachowania wystąpiłyby podczas kolejnego posiedzenia izby, to Marszałek Sejmu może im przeciwdziałać w sposób określony w art. 175 ust. 3-5 regulaminu Sejmu. Dopiero, gdy sposoby te nie doprowadzą do przywrócenia porządku na sali posiedzeń, dopuszczalne jest rozważenie ewentualnego użycia Straży Marszałkowskiej. Model postępowania wyznacza *casus* wykluczenia z obrad, a następnie usunięcia z sali posiedzeń posła IV kadencji G. Janowskiego (16, 17 października 2002 r.).

II. Przedmiot opinii

Zgodnie z treścią zlecenia przedmiotem niniejszej opinii jest analiza „konsekwencji wiążących się z zachowaniem posłów blokujących od dnia 16 grudnia 2016 r. mównicę i fotel Marszałka oraz salę posiedzeń”, a także ocena „możliwości postępowania Marszałka Sejmu w celu przywrócenia porządku na sali obrad”.

III. Uwagi wstępne

Jak wynika z opisu przedmiotu zlecenia, ściśle wiąże się ono ze zdarzeniami, które miały miejsce w Sejmie 16 grudnia podczas 33. posiedzenia VIII kadencji, a które trwają do tej pory. Chodzi o fakt, potocznie mówiąc, zablokowania mównicy sejmowej przez grupę w posłów w reakcji na wykluczenie z posiedzenia jednego z posłów przez Marszałka Sejmu (zob. sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, 16 grudnia 2016 r., s. 62-64). Z powszechnie znanych informacji medialnych, jak i z zamieszczonych w Systemie Informacyjnym Sejmu notatek i oświadczeń Marszałka Sejmu, Szefa Kancelarii Sejmu czy służb Kancelarii Sejmu wynika, że od wydarzeń opisanych w przywołanym wyżej sprawozdaniu stenograficznym na sali posiedzeń Sejmu stale przebywa grupa posłów, kontynuując protest. W konsekwencji fakt ten uznaję za notoryjny (bezsporny, niewymagający udowadniania), nie starając się jednocześnie ustalić dalszych szczegółów, jak np. liczebność protestującej grupy parlamentarzystów, ich personalia, a także określić, w jakim stopniu skład owej grupy ulegał zmianie czy scharakteryzować ich zachowania na sali posiedzeń (a więc ocenić, czy np. wyłącznie zajmują oni przypisane im miejsca, czy też „blokują” mównicę oraz fotel Marszałka izby). Dokładne opisanie przedmiotowych okoliczności faktycznych nie jest konieczne dla dalszych rozważań, gdyż koncentrują się one wyłącznie na problematyce prawnej. Należy jednak pamiętać, że przed ewentualnym podjęciem przez Marszałka Sejmu jakichkolwiek działań mających na celu przywrócenie porządku na sali posiedzeń oraz ewentualnym wyciągnięciem konsekwencji prawnych wobec pozostających na sali posiedzeń posłów jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego jawi się jako bezwzględnie konieczne. Wniosek taki wynika choćby z faktu, że opisywane niżej, a potencjalnie mogące wchodzić w analizowanej sytuacji w grę, różne rodzaje odpowiedzialności prawnej posiadają cechę wspólną, jaką stanowi zindywidualizowany charakter. Innymi słowy, podlegające

ewentualnemu prawnemu sankcjonowaniu czyny należy przypisać do konkretnych osób, nie zaś do abstrakcyjnie pojmowanej grupy osób, której przypisuje się pojemne znaczeniowo zachowanie opisywane jako „blokowanie sali posiedzeń”.

Formułując dalsze uwagi, nie uwzględniam wysuwanych w przestrzeni publicznej wątpliwości co do legalności obrad Sejmu prowadzonych w dniu 16 grudnia br. w Sali im. Kazimierza Pużaka (powszechnie znanej jako Sala Kolumnowa), których konsekwencją są stanowiska zakładające, że 33. posiedzenie Sejmu VIII kadencji formalnie wciąż trwa. Bazując na przywołanym wyżej sprawozdaniu stenograficznym, stanowiącym wraz ze stosownym protokołem jedyne urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad (art. 176 ust. 1 rS), przyjmuję, że obrady te odbyły się jako kontynuacja obrad izby prowadzonych pierwotnie na sali posiedzeń. Oznacza to również, że 33. posiedzenie Sejmu zostało zakończone (zob. ww. sprawozdanie stenograficzne, s. 71), co ma istotne znaczenie dla dalszych ustaleń. Należy bowiem przyjąć, że od zakończenia wskazanych wyżej obrad nie trwa posiedzenie Sejmu, a więc posłowie przebywają na sali posiedzeń w okresie między posiedzeniami. Warto przy tym nadmienić, że kolejne posiedzenie izby jest planowane na 11-13 stycznia 2017 r.

Na marginesie należy stwierdzić, że w razie przyjęcia poglądu przeciwnego (tj. założenia, że procedowanie w Sali Kolumnowej nie stanowiło kontynuacji 33. posiedzenia izby) znaczna część poniższych rozważań musiałaby zostać uznana za nieadekwatną dla oceny analizowanej sytuacji.

IV. Problem skutków prawnych utrudniania bądź uniemożliwiania przez posłów obrad Sejmu

Zgodnie z art. 3 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2016 r., poz. 1510) podstawowym prawem i obowiązkiem posła jest m.in. czynne uczestnictwo w pracach Sejmu. Z kolei w myśl art. 14 ust. 1 tej ustawy w wykonywaniu obowiązków poselskich poseł ma m.in. prawo wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu (pkt 1), uczestniczyć rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał Sejmu (pkt 5) czy uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm (pkt 6). *Ratio legis* przywołanych przepisów wydaje się oczywiste. Określają one tę sferę wykonywania mandatu parlamentarnego, która wydaje się stanowić istotę samej

instytucji mandatu, tj. wykonywanie działalności przez przedstawicieli na posiedzeniach organu, do którego zostali wybrani.

Jakkolwiek w Konstytucji (art. 104 ust. 1) ustanowiona została fundamentalna w państwie demokratycznym zasada wolnego mandatu parlamentarnego, to fakt ten nie oznacza, iż wskazane wyżej uprawnienia (a zarazem obowiązki) poselskie mogą być jednak wykonywane w sposób całkowicie dowolny, tj. determinowany wyłącznie wolą danego parlamentarzysty. Pomijając oczywisty obowiązek przestrzegania prawa – ciążyący na pośle tak jak i na każdym innym obywatelu (zob. art. 83 Konstytucji) – w odniesieniu do posła szczególnego znaczenia nabiera wymóg podejmowania takich działań, które nie paraliżują wykonywania prawnie przypisanych kompetencji przez Sejm, przy czym, co należy szczególnie zaakcentować, chodzi tu o takie działania posła, które nie są podejmowane w ramach uprawnień przysługujących mu z tytułu sprawowania mandatu parlamentarnego. Jak zauważył P. Winczorek, z uwagi na fakt, że konstytucyjnie określona rola ślubowania poselskiego (art. 104 ust. 2 Konstytucji) obejmuje zobowiązanie do „przestrzegania Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”, za poselski obowiązek należy uznać „takie działanie, które nie uniemożliwia i nie utrudnia wypełniania przez Sejm jego uprawnień, a sprawia, że Sejm może te uprawnienia realizować z pełną skutecznością” (P. Winczorek, *Uprawnienia Marszałka Sejmu do zapewnienia porządku na sali obrad plenarnych Sejmu – obowiązujący stan prawny*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 412). W dalszej części wyводу przywołany autor rozwinął tę uwagę, stwierdzając, że urzeczywistnianie wspomnianego wyżej obowiązku czynnego uczestnictwa w pracach Sejmu „staje się, dla posłów pragnących go wypełnić trudne, a nawet niemożliwe, gdy dochodzi do wydarzeń paraliżujących normalną pracę Sejmu, określoną porządkiem dziennym posiedzenia” (*Tamże*). Przytoczone stanowisko wydaje się bezsporne, aczkolwiek cechuje się znacznym stopniem ogólności, nie uwzględniając możliwej złożoności stanów faktycznych, a więc np. oceny motywacji parlamentarzystów, którzy podejmują się z natury rzeczy dysfunkcyjnej dla parlamentu próby zakłócenia czy wręcz uniemożliwienia obrad plenarnych izby przy zastosowaniu metod wykraczających poza ramy uprawnień związanych z mandatem parlamentarnym. Jak już zasygnalizowano, ocena całokształtu okoliczności danego zdarzenia winna zostać każdorazowo dokonana przez organy, które egzekwować

będą ewentualną odpowiedzialność prawną z tytułu czynów skutkujących „zablokowaniem” możliwości prowadzenia zwykłej działalności przez ciało przedstawicielskie.

Warto zauważyć, że analizowane w niniejszej opinii działania – w zakresie, w jakim podjęte zostały w toku 33. posiedzenia Sejmu obecnej kadencji – stanowią przykład tzw. niewłaściwej obstrukcji parlamentarnej. Jakkolwiek, tak jak w przypadku obstrukcji określanej mianem właściwej (polegającej np. na znanym z praktyki polskiej zgłaszaniu znacznej liczby poprawek do projektów ustaw) celem tego typu działań jest co do zasady spowodowanie opóźnienia lub uniemożliwienia podjęcia przez parlament określonej decyzji, to wyróżnikiem tego typu obstrukcji jest podejmowanie działań przy użyciu środków nielegalnych, w szczególności wykraczających poza przewidziane prawem uprawnienia parlamentarzystów (zob. Sz. Pawłowski, *Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 58). Z tego względu sposób przeciwdziałania obstrukcji niewłaściwej jest inny niż sposoby przeciwdziałania legalnym formom opóźniania prac parlamentu, obejmując rozwiązania prawne zakładające możliwość nakładania na parlamentarzystów sankcji. Zakres możliwości stosowania rozwiązań prawnych o charakterze represyjnym jest jednak zróżnicowany i zależy przede wszystkim od kwalifikacji prawnej działań o charakterze obstrukcyjnym.

Osobnych uwag wymaga natomiast pozostawanie posłów na sali posiedzeń po zakończeniu 33. posiedzenia Sejmu. Nie sposób uznać takiego postępowania za przykład obstrukcji parlamentarnej, gdyż z uwagi na brak posiedzenia izby nie może być tu mowy o działaniach podjętych w celu opóźnienia czy sparaliżowania jej prac. W konsekwencji zakres ewentualnych rozwiązań prawnych, które mogłyby zostać zastosowane w reakcji na te działania, jest znacznie ograniczony. Nie oznacza to jednak, że działań tych nie można uznać za niezgodne z obowiązującym prawem. Pozostawanie posłów na sali posiedzeń po zakończeniu posiedzenia Sejmu wydaje się nie do pogodzenia z § 11 ust. 4 zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu z 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające zarządzie Kancelarii Sejmu. Przepis ten w stanowi m.in., że poza posiedzeniem Sejmu sala posiedzeń Sejmu pozostaje zamknięta, zaś, pomijając przypadki wyjątkowe (zob. zwł. § 11 ust. 5 zarządzenia), wstęp na salę posiedzeń Sejmu przysługuje wyłącznie pracownikom Kancelarii Sejmu w celu wykonywania obowiązków

służbowych. Wydaje się bezsporne, że przywołane zarządzenie Marszałka Sejmu wiąże posłów, stanowiąc przykład zarządzenia porządkowego wydanego na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 13 rS (przepis ten jest szerzej omawiany w dalszej części opinii).

Odnosząc się do tej kwestii prawnej kwalifikacji zachowań wskazanych w zleceniu, trzeba podkreślić, że działania takie mogą uruchomić kilka niezależnych od siebie postępowań cechujących się zasadniczo odmiennymi przesłankami. Oznacza to, że dany czyn (wspomniane w zleceniu „blokowanie” mównicy, fotela Marszałka czy całej sali posiedzeń) może być różnie kwalifikowany, zależnie od reżimu prawnego, pod kątem którego jest on analizowany. Najdalej idąca wydaje się perspektywa prawnokarna, tj. ocena, czy badane czynności wypełniają znamiona przestępstwa. Uwzględniając dotychczasową praktykę parlamentarną, tego typu zabieg – stosowany względem posłów uciekających się w toku posiedzenia Sejmu do pozaprawnych działań o charakterze obstrukcyjnym – miałby bez wątpienia charakter precedensowy, gdyż jak dotąd nie podejmowano prób wszczęcia w takich wypadkach postępowania karnego. W piśmiennictwie, analizując dopuszczalność usunięcia posłów z sali posiedzeń przez Straż Marszałkowską w kontekście przywileju nietykalności poselskiej, wysunięto jednak pogląd, iż analizowane postaci obstrukcji parlamentarnej mogłyby ewentualnie być zakwalifikowane jako przestępstwo zakłócenia „funkcjonowania Sejmu, jako organu państwowego” (P. Winczorek, *Uprawnienia*, *op. cit.*, s. 413), tj. naruszenie art. 224 § 1 Kodeksu karnego¹. Pomijając przywołaną wypowiedź, w zasadzie kwestia ta jest jak dotąd niezbadana przez doktrynę prawa. Jeżeli jednak uznać, iż w danym przypadku działania posłów wypełniaj znamiona przestępstwa, to podstawową reakcją na podejmowane przez nich działania o charakterze obstrukcyjnym może być wszczęcie postępowania karnego. Co oczywiste, pojawi się wówczas konieczność uwzględnienia obowiązujących regulacji immunitetowych. W moim przekonaniu w tego typu przypadkach co zasady wystąpi konieczność wystąpienia do Sejmu o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, a więc – mówiąc potocznie – wszczęcie postępowania w sprawie uchylenia immunitetu formalnego (art. 105 ust. 2 Konstytucji). Jednocześnie wykluczyć należałoby ich

¹ Przepis ten stanowi: „Kto przemocą lub groźbą bezprawną wywiera wpływ na czynności urzędowe organu administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

kwalifikację jako wchodzących w zakres sprawowania mandatu, która to kwalifikacja oznaczałoby objęcie ich ochroną w ramach immunitetu materialnego, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji (co wykluczałoby możliwość uruchomienia odpowiedzialności karnej, gdyż z tytułu takich działań poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem). Trzeba bowiem zauważyć, że działania takie zostały opisane w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a analiza tego przepisu wskazuje, iż w jego zakresie nie mieszczą się zachowania mające cechy wspomnianej wyżej tzw. niewłaściwej obstrukcja parlamentarnej (które to pojęcie, jak już wspomniano, bez wątpienia obejmuje wymienione w treści zlecenia zachowania polegające na „blokowaniu mównicy, fotela Marszałka i sali posiedzeń”). Nie przeczy tej tezie nieostrość występującej w przywołanym przepisie kategorii „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. W moim przekonaniu nie sposób do niej zaliczyć z natury rzeczy nielegalnych zachowań spełniających cechy obstrukcji niewłaściwej. Cecha nielegalności wyklucza bowiem uznanie ich za formę sprawowania mandatu, co zdaje się oczywiste w świetle uwarunkowań konstytucyjnych, w szczególności zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Osobnej analizy wymagałaby ocena, czy możliwe byłoby ewentualne kwalifikowanie pod kątem prawnokarnym pozostawania posłów na sali posiedzeń po zakończeniu 33. posiedzenia Sejmu obecnej kadencji. Nie wdając się w rozważanie tej kwestii, ograniczę się wyłącznie do stwierdzenia, że wątpliwe byłoby formułowanie zarzutu naruszenia przywołanego wyżej art. 224 § 1 Kodeksu karnego. Skoro izba aktualnie nie odbywa posiedzenia, to, jak się wydaje, nie sposób wykazać, że pozostawanie posłów na sali obrad zakłóca jej funkcjonowanie, tj. nawiązując do redakcji wskazanego przepisu, wpływa na czynności urzędowe podejmowane przez Sejm czy jego organy.

Przechodząc do kwestii innych ewentualnych rozwiązań prawnych, które mogłyby ewentualnie zostać wzięte pod uwagę w sytuacji opisanej w zleceniu, należy, po pierwsze, wskazać na te kompetencje Marszałka Sejmu, który wykonywane są w celu zagwarantowania możliwości sprawnego, niezakłóconego obradowania Sejmu. Marszałek izby został w nie wyposażony jako organ przewodniczący jej obradom oraz strzeżący jej praw (zob. np. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 43 oraz P. Winczorek, *Uprawnienia*, op. cit., s. 411, 412). Wyrazem roli Marszałka jest

art. 7 ust. 4 pkt 2 rS, który stanowi, iż do podstawowych obowiązków posła należy w szczególności stosowanie się do wynikających z Regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu. Jakkolwiek formuła ta jest pojemna, gdyż odwołuje się do wszelkich „poleceń” wydawanych przez Marszałka na podstawie przysługujących mu kompetencji regulaminowych, to w szczególny sposób wiąże się ze sferą porządkowych uprawnień Marszałka. Są one bowiem w regulaminie znacznie rozbudowane.

Odnosząc się do tych uprawnień, w piśmiennictwie konstytucyjnym przywołuje się art. 175 rS, w którym Marszałkowi przyznane zostały kompetencje porządkowe określane niekiedy mianem tzw. policji sesyjnej. Ich obecny kształt normatywny został nadany nowelą regulaminu z 8 maja 2002 r. (M.P. nr 18, poz. 304), podjętą w wyniku podejmowanych w początkowym okresie IV kadencji Sejmu (2001-2005) prób utrudniania prac izby. Pogłębiona analiza przywołanego art. 175 regulaminu Sejmu jest jednak w niniejszym tekście niezasadna, gdyż przesłanką zastosowania przewidzianej w tym przepisie procedury jest podjęcie przez posłów działań uniemożliwiających pracę Sejmu w toku obrad izby. Analiza sprawozdania stenograficznego z obrad z 16 grudnia (od momentu, kiedy zainicjowany został protest grupy posłów) wskazuje, że Marszałek Sejmu zainicjował procedurę porządkową z art. 175 rS wobec posła M. Szczerby (który został ostatecznie wykluczony z posiedzenia, co, jak wspomniano, wywołało skutek w postaci zajęcia mównicy przez grupę posłów) oraz jeszcze jednego posła, którego personaliów nie sposób jednak jednoznacznie ustalić na podstawie analizy sprawozdania (s. 63). Brak rozpoczęcia wykonywania czynności przez Marszałka wobec innych posłów, którzy rozpoczęli wówczas protest, wyklucza przeprowadzenie tych czynności aktualnie. Co więcej, ze wskazanych wyżej powodów niedopuszczalne jest zastosowanie uprawnień porządkowych w odniesieniu do posłów, którzy przyłączyli się do protestu na sali posiedzeń w późniejszym czasie, zarówno 16 grudnia 2016 r., tj. gdy formalnie trwało jeszcze 33. posiedzenie Sejmu VIII kadencji, jak i po jego zakończeniu.

Kolejnym reżimem prawnym, jaki wymaga uwzględnienia w analizowanym przypadku, jest tzw. odpowiedzialność regulaminowa na podstawie art. 23 rS. Zgodnie z art. 23 ust. 1 rS Prezydium Sejmu uprawnione jest do nałożenia sankcji finansowych na posła (obniżenie uposażenia lub diety parlamentarnej posła, w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub pełnej diety

parlamentarnej miesięcznie na okres nie dłuższy niż 3 miesiące) w razie uniemożliwiania przez niego pracy Sejmu lub jego organów. Formuła ta w oczywisty sposób odnosi się do wspomnianych wyżej porządkowych kompetencji Marszałka Sejmu przewidzianych w art. 175 rS. W samym art. 23 ust. 1 rS przesądza się, że przepis ten może zostać zastosowany w razie „zaistnienia sytuacji, o której mowa w art. 175 ust. 4”, czyli „ponownego przywołania posła «do porządku»” (poprzedzającego ewentualne wykluczenie posła z posiedzenia Sejmu na podstawie art. 175 ust. 5 rS). Odesłanie to zostało jednak opatrzone formułą „w szczególności”, co oznacza, że sankcje finansowe mogą być przez Prezydium Sejmu nakładane również w innych wypadkach kwalifikowanych jako uniemożliwianie przez posła pracy Sejmu. Trzeba jednak stwierdzić, że pojęcie to jest na tyle nieostre, iż umożliwia odmienne interpretacje. Po pierwsze, jak zdaje się twierdzić K. Grajewski, możliwość zastosowania art. 23 ust. 1 rS występowałaby wyłącznie w sytuacji uprzedniego skorzystania przez Marszałka Sejmu z przewidzianej w art. 175 ust. 3 rS kompetencji „przywołania posła «do porządku»” (zob. K. Grajewski, *Odpowiedzialność*, *op. cit.*, s. 293, 294). Przesłanką uruchomienia tej kompetencji jest bowiem uznanie przez Marszałka, iż dany poseł „uniemożliwia prowadzenie obrad”, co w oczywisty sposób łączy się z przesłanką nałożenia na posła sankcji finansowej przez Prezydium Sejmu na podstawie art. 23 ust. 1 rS („uniemożliwianie pracy Sejmu”). Po drugie jednak, wydaje się, że zwrot „uniemożliwianie pracy Sejmu” z art. 23 ust. 1 może być rozumiany szerzej niż „uniemożliwianie prowadzenia obrad”, obejmując choćby takie zachowania posłów, które wykluczają możliwość rozpoczęcia obradowania (np. poprzez „zablokowanie” fotela Marszałka Sejmu). Taka interpretacja niejako „odrywałaby” art. 23 ust. 1 rS od kompetencji porządkowych Marszałka określonych w art. 175 ust. 3 i 4 rS. Oznaczałoby to, że analizowany przepis zawiera nie tylko normę kompetencyjną (wyposażenie Prezydium Sejmu w możliwość nakładania na posłów sankcji finansowych) stosowaną w konsekwencji na zachowania posła, które spowodowały reakcję Marszałka Sejmu w postaci skorzystania z art. 175 ust. 3 i 4, lecz również normę materialną, ustanawiającą osobną formę odpowiedzialności regulaminowej z tytułu uniemożliwiania przez posłów pracy Sejmu czy jego organów. W literaturze przedmiotu na celowość szerokiej interpretacji art. 23 ust. 1 wskazał jako pierwszy M. Kudej, który omawiając ten przepis stwierdził, że „[z] pojęciem uniemożliwiania przez posła pracy Sejmu mogą wiązać się różne sytuacje faktyczne, nie nadające się

do sprecyzowania w przepisach regulaminu”, zaś w art. 175 ust. 4, do którego art. 23 ust. 1 odsyła, jedynie „określono jeden z przypadków, kiedy Marszałek Sejmu ma prawo stwierdzić, że poseł uniemożliwia prowadzenie obrad” (M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu uchwalone na początku IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 67). Do podobnych wniosków doszedł W. Odrowąż-Sypniewski, który stwierdził m.in., że zwrot „uniemożliwianie” (zamiast „uniemożliwienie”) „wskazuje, że chodzi o czyny o charakterze względnie trwałym”, a przy tym jednoznacznie uznał, iż „[s]ytuacje opisane w art. 175 ust. 4 i art. 155 ust. 4 [tj. wykluczenie posła z posiedzenia komisji sejmowej; przyp. P.Ch.] nie wyczerpują zakresu zastosowania art. 23 ust. 1” (W. Odrowąż-Sypniewski, *uwaga nr 4 do art. 23 regulaminu Sejmu*, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, tekst złożony do druku w Wydawnictwie Sejmowym).

Zarysowana wyżej interpretacja art. 23 ust. 1 rS może teoretycznie umożliwiać zastosowanie tego przepisu względem tych posłów, którzy zdaniem Prezydium Sejmu „uniemożliwili prace Sejmu” w dniu 16 grudnia 2016 r. Byłby to bez wątpienia krok precedensowy a jednocześnie najprawdopodobniej skutkujący wywoływaniem poważnych kontrowersji. W moim przekonaniu ich źródłem nie byłby jednak problem dopuszczalności zastosowania art. 23 ust. 1 w innych sytuacjach niż związane z uprzednim zastosowaniem przez Marszałka Sejmu kompetencji porządkowych z art. 175 ust. 3 i 4 rS, lecz nieostrość występującej w art. 23 ust. 1 przesłanki „uniemożliwiania prac Sejmu”. Jest ona na tyle pojemna znaczeniowo, że, jak się wydaje, nie sposób *in abstracto* wyróżnić wszelkich przypadków, w których może ona zostać uznana za spełnioną.

W uzupełnieniu należy dodać, że bez wątpienia art. 23 ust. 1 rS nie może zostać zastosowany w odniesieniu do posłów, którzy pojawili się na sali posiedzeń izby po zakończeniu 33. posiedzenia Sejmu VIII kadencji. Izba bowiem wówczas „nie pracuje” w rozumieniu przywołanego przepisu.

Ostatnią z instytucji prawnych, jaka potencjalnie mogłaby znaleźć zastosowanie w analizowanej sytuacji, jest ewentualne wszczęcie postępowania w Komisji Etyki Poselskiej. Wspomniane w zleceniu „blokowanie” mogłoby bowiem zostać potencjalnie zakwalifikowane jako naruszenie Zasad Etyki Poselskiej określonych w uchwale Sejmu z 17 lipca 1998 r. (M.P. nr 24, poz. 338), przy czym wydaje się, że właściwe byłoby ewentualne odwołanie się do zasad rzetelności oraz dbania o dobre imię Sejmu (odpowiednio art. 5 i 6 wspomnianej uchwały). Z uwagi

na ogólną normatywną charakterystykę tych zasad jest to jednak kwestia o znacznym stopniu ocenności. Wydaje się z kolei, owa ogólność sprawia, że można byłoby ewentualnie rozważać wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia tych zasad względem posłów pozostających na sali posiedzeń po zakończeniu 33. posiedzenia Sejmu obecnej kadencji.

V. Prawne możliwości przywrócenia porządku na sali posiedzeń

W świetle obowiązującego stanu prawnego nie ulega wątpliwości, że organem odpowiedzialnym za zapewnienie porządku na sali posiedzeń jest Marszałek Sejmu. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 13 rS, również zmienionym wspomnianą nowelą regulaminu z 8 maja 2002 r., Marszałek Sejmu sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej. Niezależnie od doktrynalnych wątpliwości odnoszących się do tego przepisu (zob. np. M. Granat, *Ocena uprawnień Marszałka Sejmu w zakresie zaprowadzania porządku na sali obrad plenarnych (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010), wydaje się bezsporne, że nie tylko uprawnia on Marszałka Sejmu do ustanowienia stosownych norm porządkowych, lecz również do wyegzekwowania ich w każdym przypadku (i to w dowolnym momencie, a więc niezależnie od tego, czy trwa aktualnie posiedzenie izby), gdy nastąpiło naruszenie tych norm na terenie Sejmu (na „całym obszarze”, a więc zarówno na sali posiedzeń, jak i poza nią). Przepis ten nie warunkuje dodatkowo dopuszczalności użycia Straży Marszałkowskiej, co sprawia, iż jest ono formalnie dopuszczalne w każdym wypadku, gdy Marszałek uzna je za konieczne w celu zapewnienia porządku. Trzeba jednak pamiętać, że w piśmiennictwie uznaje się zarządzenie interwencji Straży Marszałkowskiej względem parlamentarzystów za „ostateczność, której lepiej unikać” (P. Winczorek, *O zmianach w przepisach dotyczących uprawnień Marszałka Sejmu w kwestii zapewnienia porządku na sali posiedzeń izby*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 411; zob. też P. Czarny, B. Naleziński, *Organy*, op. cit., s. 43).

Problem ewentualnego zarządzenia przez Marszałka interwencji Straży Marszałkowskiej względem posłów dopuszczających się czynności utrudniających bądź uniemożliwiających pracę izby wymaga dodatkowego uwzględnienia problematyki nietykalności parlamentarnej. Zakres przysługującego parlamentarzystów przywileju nietykalności (art. 105 ust. 5 Konstytucji) jest szeroki, gdyż zakazane jest bez zgody Sejmu zatrzymanie bądź aresztowanie posła. Co więcej, w świetle art. 10 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora instytucja zatrzymania jest postrzegana szeroko, obejmując „wszelkie formy pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej posła lub senatora przez organy stosujące przymus”. Taka formuła, jak się wydaje bezspornie, obejmuje ewentualne czynności podejmowane względem posła przez Straż Marszałkowską działającą na polecenie Marszałka Sejmu, np. przymusowe usunięcie z sali posiedzeń.

W literaturze przedmiotu w zasadzie jednolicie dopuszcza się ewentualną interwencję Straży wobec posła, choć, jak już zasygnalizowano, co do zasady jako *ultima ratio* w ramach działań Marszałka mających na celu zagwarantowanie porządku na terenie Sejmu. Przedstawiciele doktryny zgodnie podkreślają, że nietykalność poselska nie może prowadzić do bezkarności, tj. braku możliwości skutecznego przeciwdziałania takim działaniom parlamentarzystów, które naruszają prawo, np. prowadząc do paraliżu izby (teza ta jest formułowana z przywołaniem stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w orzeczeniu z 28 stycznia 1991 r., sygn. K 13/90). P. Winczorek uzasadnił ewentualne przymusowe usunięcie posłów z sali posiedzeń, analizując przewidziane w art. 105 ust. 5 Konstytucji przesłanki wyłączające obowiązek uzyskania zgody Sejmu na zatrzymanie bądź aresztowanie posła, tj. ujęcie posła na gorącym uczynku przestępstwa oraz niezbędność zatrzymania do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Uznał, że istnieje możliwość ewentualnego uznania analizowanych działań parlamentarzystów za przestępne (chodzi tu o wspomniane już wcześniej zakłócanie „funkcjonowania Sejmu, jako organu państwowego stanowiące odwołanie się do obecnego art. 224 § 1 Kodeksu karnego.). Ponadto – z powołaniem się na pogląd TK analizowany w jednym z opracowań autorstwa K. Grajewskiego – stwierdził, że: „nietykalność parlamentarna nie wyklucza skutecznej ochrony porządku prawnego przed ewentualnymi bezprawnymi zachowaniami osób, które z takiej nietykalności korzystają. W przypadku kolizji dóbr prawnie chronionych decydujące znaczenie ma ocena wartości tych dóbr. W razie ich znacznej wartości i konieczności poświęcenia

dla ich ochrony prawa wynikającego z nietykalności parlamentarnej, prawo to musi ustąpić” (P. Winczorek, *Uprawnienia*, op. cit., s. 413).

Spośród innych wypowiedzi doktrynalnych warto przywołać uwagi sformułowane przez K. Grajewskiego. Autor ten, analizując granice nietykalności poselskiej, uznał, że poza wskazanym wyżej konstytucyjnym ograniczeniem nietykalności nie będzie ona: „funkcjonowała także w przypadku stanu wyższej konieczności i obrony koniecznej. Z tych samych względów będzie dopuszczalne zastosowanie wobec parlamentarzysty np. tzw. zatrzymania pozaprosesowego” (K. Grajewski, *Konstytucyjna i ustawowa regulacja zakresu przedmiotowego nietykalności parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 63). Wydaje się, że przy takim ujęciu zakres możliwości ewentualnego przymusowego usunięcia podejmujących pozaprawną obstrukcję posłów z sali posiedzeń byłby szeroki. Jawiłoby się ono bowiem jako dopuszczalne bez względu na to, czy działania posłów wypełniałyby przesłanki z art. 105 ust. 5 Konstytucji, w szczególności, czy zasadne byłoby kwalifikowanie tych działań jako przestępstwo. Interwencję uzasadniałoby powołanie się na stan wyższej konieczności rozumiany tu jako obiektywna konieczność przywrócenia „normalnego” funkcjonowania Sejmu. Warto w tym miejscu zauważyć, że w innym opracowaniu K. Grajewski stwierdził, że „przestrzeganie procedur prawnych związanych z obradami parlamentu, a także porządku na sali obrad jest dobrem chronionym przez prawo i ma swoją wyraźną podstawę konstytucyjną w art. 110 ust. 2 oraz art. 112 konstytucji” (K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 290). Tym bardziej więc uzasadnione jest podejmowanie wszelkich prawem przewidzianych kroków mających na celu zagwarantowanie poszanowania tego dobra.

Odnosząc powyższe ustalenia do sytuacji zarysowanej w zleceniu, należy stwierdzić, że w razie konsekwentnej odmowy opuszczenia sali posiedzeń przez obecnie przebywających na niej posłów byłoby formalnie dopuszczalne wydanie Straży Marszałkowskiej przez Marszałka Sejmu na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 13 rS polecenia podjęcia stosownej interwencji. Analogicznie należałoby ocenić sytuację, gdyby uniemożliwiono rozpoczęcie przez Sejm obrad plenarnych w ramach kolejnego posiedzenia. Natomiast, uwzględniając aktualny stan prawny, a także dotychczasową praktykę parlamentarną, należy nieco inaczej ocenić dopuszczalność zarządzenia interwencji Straży w sytuacji, gdy ewentualne zakłócanie porządku

przez posłów nastąpiłoby w toku obrad Sejmu. Pozostawiając poza zakresem rozważań czysto hipotetyczne i jak dotąd współcześnie niewystępujące w polskim parlamentarystyce przypadki, w szczególności ucieknięcie się przez samych parlamentarzystów do przemocy (co mogłoby uzasadniać podjęcie przez Marszałka decyzji o użyciu Straży), należy stwierdzić, że dopuszczalny zakres działań Marszałka Sejmu względem posłów uniemożliwiających toczące się obrady izby jest określony w przywoływanych wcześniej art. 175 ust. 3-5 rS. Oznacza to, że Marszałek winien skorzystać z uprawnień przewidzianych w tych przepisach, a dopiero, gdy okażą się one niewystarczające dla przywrócenia porządku na sali posiedzeń, podejmować ewentualnie dalsze kroki. Warto przy tym dodać, że art. 175 ust. 5 rS, tj. przepis przewidujący najdalej idące uprawnienie, jakim jest wykluczenie posła z posiedzenia Sejmu, stanowi w zdaniu drugim, iż jeżeli wykluczony z posiedzenia poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach. Dopiero w czasie zarządzonej przerwy pojawia się ewentualność skorzystania z możliwości użycia Straży Marszałkowskiej w trybie art. 10 ust. 1 pkt 13 rS (zob. przebieg zdarzeń związanych z wykluczeniem z posiedzenia, a następnie wyprowadzeniem z sali posiedzeń posła G. Janowskiego, sprawozdanie stenograficzne z 32. posiedzenia Sejmu IV kadencji, 16 i 17 października 2002 r.).

VI. Podsumowanie

Podsumowanie w formie tez zostało zawarte w pkt I niniejszej opinii.

Autor:

dr Piotr Chybalski

Ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

